

وزارة الماليـــــة

المديرية المالية لمحافظة الإسماعيلية

مجلة هيئة مديري حسابات الحكومة

العدد الخامس عشر الصادر فى سنة ١٩٨٧

إعداد

مكتب الدعم الفنى

العدد الخامس عشر

حسابات الحكومة



علمية . فنية . تخصصية

تصدرها هيئة مديرى حسابات الحكومة

العدد الخامس عشر

حسابات الحكومة



علمية . فنية . تخصصية

تصدرها هيئة مديري حسابات الحكومة

بسم الله الرحمن الرحيم

وَقُل رَّبِّ زِدْنِي عِلْمًا

"صدق الله العظيم"

هيئة مديرى حسابات الحكومة

١٦ شارع نجيب الريحانى

محتويات العـــدد

أعضاء مجلس إدارة

هيئة مديرى حسابات الحكومة

١ ـ الأستاذ الدكتور احمد سالم محمد	رئيس مجلس الادارة
٢ ـ الأستاذ عبد الرحمن احمد عبد الرحمن	نائب رئيس مجلس الادارة
٣ ـ الأستاذ يوسف عبد الحافظ عامر	السكرتير العام
٤ ـ الأستاذ سعد محمد غريانى	أمين الصندوق
٥ ـ الأستاذ احمد فؤاد حسنين	عضوا
٦ ـ الأستاذ عبد العليم عبد العزيز البربرى	عضوا
٧ ـ الأستاذ احمد صلاح الدين أحمد	عضوا
٨ ـ الأستاذ عبد السلام محمد السعدنى	عضوا
٩ ـ الأستاذ فؤاد سلطان	عضوا
١٠ ـ الأستاذ شحاته عبد العزيز طلبه	عضوا
١١ ـ الأستاذ احمد حمزه عرفة	عضوا
١٢ ـ الأستاذ عبد الغفار فرج مبارك	عضوا
١٣ ـ الأستاذ صابر عبد الحميد اسماعيل	عضوا
١٤ ـ الأستاذة عصمت السيد شعبان	عضوا
١٥ ـ الأستاذة سوية محمد هيكل	عضوا

حسابات الحكومة

مجلة علمية • فنية • تخصصية

تصدرها هيئة مديرى حسابات الحكومة

كلمة افتتاحية

للعدد الخامس عشر
من مجلة حسابات الحكومة



محاسب / أحمد فؤاد أمين حسنين
وكيل أول وزارة المالية
رئيس قطاع الحسابات الختامية

انه ليسعدنى حقا أن التقى باخوانى وزملائى أبناء مهنة المحاسبة الحكومية عبر مجلتنا العلمية الفنية التخصصية والذى خصما على الموازنات المختلفة متوخين فى ذلك يوكل اليهم مهنة الرقابة المالية قبل الصرف الأمانة المطلقة ومبادىء المراجعة والمحاسبة المتعارف عليها واضعين نصب أعيننا الأهداف القومية العليا من حيث ضغط وترشيد الانفاق حتى يتحقق الغرض من النفقة سواء فى انتاج سلعة أو تادية خدمة ٠

وبهذه المناسبة فاننى أجد من واجبى فى موقع عملى أن أهيب بجميع الزملاء أن تنهض لتطوير النظام المحاسبى الحكومى وأرى أن يكون ذلك بالآتى على سبيل المثال ٠

١ ـ نصت المادة ٢٨ من قانون الموازنة العامة ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته أن تعرض وزارة المالية على مجلس الشعب مركز مالى حقيقى للدولة وهذا يتطلب منا ضرورة دراسة الأرصدة الراكدة منذ فترات طويلة وأسباب تضخم الأرصدة المدينة والدائنة على مستوى جميع الوحدات المحاسبية والتى وصلت الى مليارات الجنيهات وذلك بالعمل على تصفيتها ٠

وبمشيئة الله سنلتقى حول هذا الموضوع فى مقالات أخرى وكذلك بالعمل على ضبط حساب البنك المركزى على مستوى كل وحدة حسابية حتى يتفق الرصيد النقدى للحكومة فى البنك المركزى مع الارصدة الدفترية ٠

٢ ـ ضرورة تعميق دراسة نظام المحاسبى الموحد والذى يطبق فى الهيئات الاقتصادية وهيئات ووحدات القطاع العام وذلك فى اتجاهين :

(أ) اتجاه تدريبي للعاملين بحسابات الحكومة لدراسة النظام المحاسبي الموحد للوصول بهم الى مستوى عال في تطبيق النظام وذلك تمهيدا للمطالبة بتمثيل رقابة وزارة المالية قبل الصرف في الهيئات الاقتصادية باعتبارها من الأموال العامة حكمها في ذلك حكم الجهاز الاداري والهيئات الخدمية والمحليات وذلك بتعديل قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ .

(ب) الاتجاه الثاني بحث امكانية دليل ربط بين النظام المحاسبي الحكومي والنظام المحاسبي الموحد وذلك حتى يتسنى لوزارة المالية اعداد البيانات الاجمالية على المستوى القومي .

وفقنا الله جميعا واياكم لما فيه خير هذا البلد العظيم في مسيرة القائد والزعيم السيد الرئيس محمد حسني مبارك الذي أجمعنا عليه قائدا لمسيرة مصر الحاضر والمستقبل .

والله الموفق لكل الخير ان شاء الله .

كلمة التحرير

بقلم المحاسب
محمد جمال محمد فهمي
وكيل أول وزارة المالية (سابقا)

يسعدني أن أقدم العدد الخامس عشر من مجلة هيئة مديري حسابات الحكومة والتي تهدف دائما الى نشر كل ما يهم ويفيد عضو الهيئة وتكون عونا له في أداء عمله الأساسي وهو الرقابة الجادة على المال العام قبل الصرف .

واعضاء حسابات الحكومة هم الركيزة الأولى لمنع المخالفات المالية وترشيد الانفاق وتنشيط الموارد .

لهذا حرصت أسرة التحرير على أن يتضمن هذا العدد على مقالات وموضوعات تهم كل من يمارس مهنة المحاسبة وتتمثل في الآتي :

١ ـ الكلمة الافتتاحية للعدد

٢ ـ مقالة « اعتداء الموظف العام على أموال الدولة »

٣ ـ مقالة « الاصلاح الاداري والتنمية بين المشكلة والاصلاح »

٤ ـ منشور عام رقم ٢ لسنة ١٩٨٤

٥ ـ بعض الكتب الدورية لعام ١٩٨٧

وأسرة تحرير المجلة مستعدة لتلقي كافة الاستفسارات المالية والمحاسبية والرد عليها

ومجلة هيئة مديري حسابات الحكومة دائما عامرة بالبذل والعطاء .

ومجلة هيئة مديري حسابات الحكومة دائما قوية بالصفاء والوفاء .

ومجلة هيئة مديري حسابات الحكومة دائما في خدمة الأعضاء .

والله الموفق ،،

اعتداء الموظف العام على أموال الدولة

بقلم المحاسب
أحمد على حسن
وكيل وزارة المالية (سابقا)

مقـــدمة

تجريم خطأ الموظف العام :

تعتبر جرائم المال المملوك للدولة ، ملكية عامة أو ملكية خاصة ، التى يقترفها الموظف العام من أسوأ الجرائم المالية التى تلحق ضررا مؤكدا بالاستقرار الاقتصادى فى الدولة مهما ضؤل شأن هذا المال ومهما تفاوتت طرق الاعتداء عليه وصوره • فقد اقتضى اتساع النشاط الاقتصادى للدولة الذى املته ظروف التحول الاشتراكى أن تباشر مرافق الدولة أعمالها فى نطاق خطة تنمية اقتصادية اجتماعية تستهدف بناء المجتمع المصرى على أسس اقتصادية سليمة ومستقرة • ولقد استوجب ذلك حماية أموال ومصالح هذه المرافق من أخطاء العاملين فيها بدرجة أقوى من مجرد المسئولية التاديبية ، خاصة وأن ما يتمخض عن هذه الأخطاء من اضرار لا يكفى الردع التاديبى لمواجهته • بيد أن وجوب تجريم كل خطا يقع فيه الموظف العام جنائيا ، فى الوقت الذى يواجه فيه الخطا الوظيفى بالمسئولية الادارية التاديبية ، ما قد يؤدى به الى الأحجام عن تطوير أسلوب اداء العمل لرفع الكفاءة وزيادة الانتاج أو على الأقل الاحجام عن انجاز ما هو مطلوب منه عمله على الوجه الأكمل •

وحتى عام ١٩٦٢ لم يكن هناك نص فى قانون العقوبات يعاقب على اهمال الموظف العام ومن فى حكمه ، اذ كانت الأخطاء المدنية لا تخضع الا الى المساءلة التاديبية تضاف اليها المسئولية المدنية اذا وقع ضرر من الاهمال وفى كل الأحوال كان الموظف العام بعيدا عن المسئولية الجنائية طالما كان خطؤه التاديبى ناشئا عن اهمال •

سياسة توفيقية :

لذا كان من المتيقن انتهاج سياسة توفيقية تتشدد فى محاسبة بعض الأخطاء التاديبية ، حيث يعتبر اعتداء الموظف العام على مال من أموال الدولة اعتداء على الأمة كلها وعلى نظامها الاجتماعى ، وتبقى على نظام التاديب فى نفس الوقت • وبصدور القانونين رقمى ١٢٠ لسنة ١٩٦٢ و ٦٣ لسنة ١٩٧٥ من بعده بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات تم ابعاد مجموعتين كبيرتين من عداد المخالفات التاديبية هما :

١ ـ مجموعة التصرفات التى تنطوى على قصد الاضرار بأموال أو مصالح عامة أو شبه عامة •

٢ ـ مجموعة التصرفات التى تنطوى على الاهمال اذا ترتب عليها ضرر جسيم •

لقد خلا فى نطاق التجريم الجنائى •وليس من شك فى أن هذا التدخل التشريعى لحماية لحماية اموال الدولة من اعتداء العاملين بها قد قرب الفواصل بين الجريمة التاديبية بوصفها اخلال شخص ينتمى الى هيئة بالواجبات التى يلقيها على عاتقه انتماؤه اليها ، حيث تفترض الجريمة التاديبية خضوع الهيئة التى ينتمى اليها الفاعل لقواعد تستهدف صيانة هيبتها أو كرامتها أو كفالة حسن سير العمل فيها ، وبين الجريمة الجنائية بوصفها عدوان على المجتمع وهو أشد خطورة من العدوان على هيئة • ولذا فان العقوبة التاديبية فى حقيقتها تعبير عن عدم ثقة الهيئة فيمن أخل بنظامها أو قطع ما يصله بها من رابطة • ويتبدى ذلك فيما قضى به حكم المادة ٧٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ باصدار قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الذى يوجب مجازاة كل عامل يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الاخلال بكرامة الوظيفة تاديبيا •

الحاجة الى معيار للتجريم الجنائى :

بيد أن هذا التقريب بين الجريمتين التاديبية والجنائية الذى ترتب عليه دقة وضع الموظف العام حيال مخالفات تاديبية ارتفعت الى مصاف الجرائم الجنائية يحتاج الى معيار يمكن على هداه تجريم ما أقدم عليه الموظف العام جنائيا • فمن الواجبات الملقاة على عاتق الموظف العام المحافظة على ممتلكات وأموال الوحدة التى يعمل بها ومراعاة صيانتها (م ٧٦/(٥) ق ١٩٧٨/٤٧) ، وعلى ذلك اذا تعمد الاضرار بهذه الأموال أو الحق ضررا جسيما بها نتيجة اهماله فى المحافظة عليها عوقب جنائيا (م ١١٦ مكررا ، م ١١٦ مكررا (أ) ، م ١١٦ مكررا (ب) عقوبات) كما يحظر على الموظف العام ، الاهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدى الى ذلك بصفة مباشرة (م ٧٧/ (٤) ق ٧٨/٤٧) • فاذا كانت نتيجة هذا الاهمال أو التقصير الحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التى يعمل بها أو يتصل بها بحكم وظيفته أو بأموال الغير أو مصالحهم المعهود بها الى تلك الجهة أو ترتب على الاهمال أو التقصير اضرار بمركز البلاد الاقتصادى أو بمصلحة قومية عوقب جنائيا (م ١١٦ مكررا (أ) عقوبات) ويبدو ان القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات (الذى حل محل القانونين رقمى ١٢٠ لسنة ١٩٦٢ ، ٣٥ لسنة ١٩٧٢ بشأن حماية الأموال العامة والذى استبدل بنصوص الباب الرابع من الكتاب الثانى من قانون العقوبات نصوصا جديدة ، قد جعل القصد الجنائى أو تعمد الاضرار بأموال الدولة شرطا لتجريم الأفعال العمدية التى يقوم بها الموظف العام للاضرار بتلك الأموال كما جعل الضرر الجسيم المترتب على الخطا شرطا لتجريم الأفعال غير العمدية التى يقدم عليها الموظف العام مخالفا واجب الالتزام بالحذر والحيطة •

القصد الجنائي :

الواقع أن شرط توافر القصد الجنائي الذي يتجه نحو الاضرار هو الركن المعنوى الذي ينبغى توافره فى سائر الأفعال التي يجرمها قانون العقوبات والتشريعات العقابية المكملة له ٠

والقصد الجنائي على ما استقر عليه الفقه المصرى هو العلم بعناصر الجريمة وارادة متجهة الى تحقيق هذه العناصر او قبولها ، وبعبارة اخرى فهو علم الفاعل بالواقعة المؤثمة جنائيا حال مباشرته لنشاطه المادة المحدث لها ٠ وطالما ان العلم لاصق بالواقعة المؤثمة جنائيا فان القصد الجنائي يفترض دائما حتى يثبت العكس ، الا ان اثبات العكس لابد ان يتناول الواقعة نفسها فينفيها ٠ والحقيقة ان الغالبية الساحقة لجرائم الموظف العام لا يزيد الركن المادى فيها على ان يكون من قبيل الواقعة المجردة كفعل او امتناع أو حركة ينصب عليها التجريم فى ذاتها دون انتظار لنتيجة ضارة او حادث ٠ فقيام الموظف العام باستخدام عمال تابعين للجهاز الادارة للدولة ولأجهزة المحافظات والهيئات العامة بانواعها او لأى جهة ينص القانون على اعتبار اموالها من الأموال العامة سخرة او احتجز بغير مبرر أجورهم كلها او بعضها جريمة (م ١١٧ ع) يستوى فيها ان يستولى على أجورهم لنفسه او ان يوفرها للدولة ، ولا ينفى القصد الجنائي الا اذا اثبت جهله باستحقاق العمال لاجورهم او جهله بحقيقة الأجر المستحق لهم٠ وهناك طائفة أخرى من الأفعال او التصرفات التي تطلب القانون تحقق نتيجة معينة عند عند ارتكابها ، مثل الحصول على ربح اومنفعة بدون وجه حق لنفس الموظف او لغيره من عمل من أعمال الوظيفة او محاولة الحصول على ربح أو منفعة بدون وجه حق لنفس الموظف أو لغيره من عمل من أعمال الوظيفة (م ١١٥ ع) ، وعندئذ لا يكفى توافر القصد الجنائي العام بمعناه المتقدم وانما تضاف اليه النتيجة الاجرامية التي تمثل الركن المادى ٠ وعلى ذلك يقترن العلم ، المفترض بداهة ، بتوقع الجاني - الموظف العام - للنتيجة الاجرامية ، وهى الحصول او محاولة الحصول لنفسه او لغيره على ربح او منفعة بدون وجه حق من عمل من أعمال الوظيفة ، وهو ما يعبر عنه بالنية الاجرامية أو القصد الجنائي الخاص ٠وهذه النية الاجرامية تتعلق بالنتيجة ومن ثم فهى ليست لاصقة بالنشاط المادى ، وبالتالى فانها لا تفترض بمجرد ثبوت النشاط المادى ، بل لا بد من اثباتها اثباتا خاصا ٠

تجريم جنائي عام احتياطى :

استحدث القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٢ بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات (الذى حل محله القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥)نصا تناول الاضرار العمدى الذى يقع من الموظف العام على أموال الدولة بالتجريم ، والذى رفعه القانون رقم ٦٣ / ١٩٧٥ الى نوع الجناية ، فقد نص الأخير على ان « كل موظف عام اضر عمدا باموال او مصالح الجهة التى يعمل بها او يتصل بها بحكم عمله او باموال الغير او مصالحهم المعهود بها الى تلك الجهة ٠٠٠ » (م ١١٦ مكررا عقوبات) ٠ والملاحظ على هذا النص أن فعل الاضرار العمدى جاء عاما ، اذا لم يحدد النص الأفعال التى يقع بها الضرر كما لم يقصر العقاب على صورة معينة

من الضرر ٠ وعلى ذلك يرى الفقه أن النص وضع تجريما احتياطيا فلا يطبق الا اذا كانت الواقعة غير محكومة بنص آخر سواء أكانت عقوبته أشد أم أخف٠ واكتفى النص بالنتيجة وهى الاضرار ، ولم يحدد سلوك الموظف العام الذى يأتيه لاقتراف جريمة الاضرار ولهذا يستوى أن يكون الفعل ايجابيا أو سلبيا ٠ ويشترط ان تكون هناك علاقة سببية بين ما قام به الموظف العام وبين الضرر سواء أكان ضررا ماليا ام أدبيا ام فوت كسبا ام جلب خسارة ٠ كما يشترط ان يقع الضرر على أموال او مصالح الجهة التى يعمل بها الموظف العام او يتصل بها بحكم وظيفته ، كممثل وزارة المالية المشرفين على الوحدات الحسابية وكمندوبى الجهاز المركزى للمحاسبات وكمفتشى التموين ، او باموال أو بمصالح الغير المعهود بها الى تلك الجهات ٠

والذى لا شك فيه أن جريمة الاضرار العمدى باموال او مصالح الجهة التى يعمل بها الموظف العام او يتصل بها بحكم عمله او باموال او مصالح الغير المعهود بها الى تلك الجهة لابد ان يكون بفعل يعد اخلالا بواجبات الوظيفة ومقتضياتها وخروجا على ولائه للجهة التى يتبعها ٠ ولكى يرفع الموظف العام المسئولية الجنائية عن نفسه لابد من اثبات انتفاء رابطة السببية بين ما قام به من عمل وبين ما لحق بالجهات المذكورة آنفا من ضرر ٠

الخطأ غير العمدى :

تؤسس طائفة التصرفات التىيأتيها الموظف العام عن غير عمد ويترتب عليها ضرر جسيم باموال الدولة على الخطأ غير العمدى ٠ والخطأ بمعناه العادى هو كل فعل أو امتناع ارادى تترتب عليه نتائج لم يقصدها الفاعل ولكن كان بوسعه أو كان من الواجب عليه ان يتوقعها وان يتجنبها ٠ اما الخطأ غير العمدى ، بالمعنى الذى انبنى عليه تجريم فعل الموظف العام الذى ترتب عليه ضرر جسيم ، فهو اخلال الموظف العام عند تصرفه بواجبات الحذر والحيطة وعدم حيلولته تبعا لذلك دون أن يؤدى تصرفه الى احداث النتيجة الاجرامية فى حين كان ذلك فى استطاعته وكان واجبا عليه ٠ ومن ثم فان جوهر الخطأ غير العمدى هو اخلال بالتزام عام بمراعاة الحذر والحيطة وبالحرص على الحقوق والمصالح التى يحميها القانون ٠ غير ان هناك صورة أخرى للخطأ غير العمدى هى الخطأ الواعى أو مع التبصر وهو يختلف عن الأول فى أن الفاعل يتوقع النتيجة الاجرامية بالفعل ولكنه يحسب أن بوسعه تجنبها ٠

مصادر الحذر والحيطة :

لا شك فى أنه لا صعوبة اذا كانت قواعد القانون هى مصدر الالتزام بواجب الحذر والحيطة ٠ على أنه ينبغى أن تفهم قواعد القانون باوسع المعانى ، فيشمل كافة قواعد السلوك الصادرة عن الدولة أيا كانت السلطة التى قررتها ٠ وعلى ذلك يتسع هذا المعنى ليشمل الى جانب القواعد القانونية بمدلولها المعروف اللوائح والأوامر والتعليمات الادارية والمالية فى كل صورها ٠ ومع هذا قد ينطوى تصرف ما أجازه القانون على اخلال بواجب الحذر والحيطة ٠ لذا فان الخبرة الانسانية العامة هى المصدر العام للالتزام بواجب الحذر والحيطة ، اذ تقرر هذه الخبرة مجموعة من القواعد تحدد النهج الصحيح

الذى يتعين أن يباشر وفقا له نوع معين من السلوك وتسهم العلوم والفنون واعتبارات الملاءمة فى تكوين هذه الخبرة · فان اقتبس القانون جانبا منها - أى من هذه القواعد - قيل عنه أنه مصدر ما يقرره من واجبات ويظل للجوانب الأخرى قيمتها اذ تنسب الواجبات التى تتضمنها تلك الجوانب الى الخبرة الانسانية مباشرة · ولقد أفادتنا هذه الخبرة الانسانية العامة فى معرفة وجود قدر أدنى من الحذر أو من الأصول الفنية ، مما يجب مراعاته فى أنواع السلوك الانسانى ، ادركناه بالتجربة · وهذا القدر من الحذر والحيطة يقاس بمعيار موضوعى هو سلوك الشخص العادى ، أى المتوسط الذكاء والمعرفة من فئة الفاعل اذا وجد فى ظروفه · فاذا نزل الفاعل او انحرف عن سلوك الشخص العادى اصبح الخطأ محققا دون اعتبار لقدر الخطأ يسيرا كان أم جسيما · وترد صور الخطأ على اختلافها الى حالتين ، حالة ينسب فيها الى الفاعل نشاط ايجابى وهو أن يقدم على فعل غير متوقع نتائجه الخطرة أو أن يقدم عليه متوقعا نتائجه الخطرة ولم يتخذ الاحتياطات التى تحول دون تحققها وتشمل هذه الحالة صورتى الرعونة وعدم الاحتياط · اما الحالة الثانية فهى الحال التى ينسب فيها الى الفاعل نشاط سلبى وهو ألا يتخذ الاحتياطات التى يدعو اليها واجب الحذر والحيطة ، وتصدق على هذه الحالة صورة الاهمال · وأما عدم مراعاة القوانين واللوائح والتعليمات المالية والادارية والأمر فينتهى الى الحالتين وفقا لما اذا كانت القاعدة القانونية بمعناها الواسع تأمر بفعل أو تنهى عن اتيانه · والمراد بالرعونة هو سوء التقدير أو نقص المهارة أو الجهل بما يتعين العلم به ، فتتوافر صورة الرعونة حين يباشر ممثل وزارة المالية المشرف على ادارة حسابات جهة ادارية عملا من الأعمال التى تتطلبها مهنة المحاسبة دون اتباع الأصول والقواعد المستقرة فى المهنة أو حين يضع المهندس أساسات لعمارة دون مراعاة خصائص التربة او حين يقوم الطبيب الجراح باجراء عملية دون أن يستعين بطبيب مختص بالتخدير · أما المقصود بصورة عدم الاحتياط فهو أن يقدم الفاعل على عمل مدركا خطورة نتيجته ومتوقعا ما يحتمل أن يترتب عليه من آثار ولكن لم يتخذ الاحتياطات اللازمة التى من شأنها الحيلولة دون تحقق هذه الآثار ، وتتوافر هذه الصورة حين يحفظ الموظف العام أوراقا سرية فى درج مفتوح · واما الاهمال فيعنى اغفال الفاعل اتخاذ احتياط يفرضه الحذر وتمليه العناية الواجبة على من كان فى مثل ظروفه ، وتتوافر هذه الصورة حين يترك أمين المخزن أو حارس المخزن نافذة مفتوحة فيلقى شخص شعلة على المهمات عن طريق هذه النافذة · وتضم صورة الاهمال حالات الخطأ عن طريق الامتناع ، ومثال ذلك المكلف بادارة آلة بخارية الذى لا يتخذ طرق الوقاية المانعة لأخطارها عن الجمهور ·

نفى الخطأ :

يعرف الخطأ المتمثل فى الاخلال بالالتزام بواجبات الحذر والحيطة ، بالخطأ العام ، فاذا كان سلوك الموظف العام لا يطابق القواعد القانونية المقررة لسير العمل بالمرفق العام كان ذلك كاشفا عن خطئه ولو لم تتوافر صورة من الصور السابق بيانها ، ويطلق على هذه

الصورة تعبير « الخطأ الخاص » تمييزا له عن الخطأ العام · ولا يعنى ذلك أن مجرد عدم مراعاة القاعدة القانونية ، بمعناها الواسع ، كاف بذاته لتوافر الخطأ وقيام المسئولية غير العمدية عن النتيجة التى أدى اليها تصرف الموظف العام بل لابد من توافر علاقة السببية بين الفعل والنتيجة كما يتعين تحقق عنصرى الخطأ الاخلال بواجبات الحذر والحيطة وعلاقة السببية ·

ذلك أن مخالفة النصوص لا تعدو أن تكون صورة من صور الخطأ · ويترتب على ذلك أن انتفاء مخالفة النص لا يعنى انتفاء الخطأ بالضرورة ، اذ ينبغى فى هذه الحالة الرجوع الى الخطأ العام · ففى هذه الحالة قد يكون الفاعل لم يخرج على قاعدة قانونية الا أن مسلكه ينطوى على الاهمال أو الرعونة او عدم الاحتياط · وهو الأمر الذى ينتهى الى انه ينبغى أن يثبت الموظف العام انه التزم واجب الحذر والحيطة حتى ينفى الخطأ غير العمدى عن نفسه ، وهو ما يعنى اثبات أنه قام بعمله وفق ما تقضى به واجبات واصول الوظيفة والمهنة · وليس من شك فى أن النتيجة التى تترتب على مخالفة النصوص لا يشفع فى دفعها اثبات التذرع بواجبات الحيطة والحذر طالما بقيت علاقة السببية بين النتيجة والنشاط الادارى ثابتة ·

الخطأ الجسيم والخطأ اليسير :

بدأ تجريم الخطأ غير العمدى الذى يرتكبه الموظف العام فى أداء ما كلف به من عمل بصدور القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٢ بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات والذى قيد هذا التجريم بشرطين متلازمين وهما : الخطأ الجسيم والضرر الجسيم · فكان الخطأ الجسيم ، وليس الخطأ اليسير ، هو معيار التجريم الجنائى اذ ترتب عليه ضرر جسيم · وذلك على أساس أن الخطأ اليسير مجاله الجزاء الادارى حتى لو نتج عنه ضرر جسيم · غير أن اتساع نشاط أجهزة الدولة وتأثير هذا النشاط على تنفيذ خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعلى العلاقات التجارية والاقتصادية مع العالم الخارجى ، قد أدى الى فساد التفرقة بين الخطأ الجسيم الذى يستوجب الجزاء الجنائى اذا ترتب عليه ضرر وبين الخطأ اليسير الذى يستوجب العقوبة المدنية او الادارية ولو نتج عنه ضرر جسيم · ذلك أن العبرة ليست بصورة الخطأ وانما بعناصر الخطأ فلا يتصور وقوع الخطأ بغير اخلال بواجبات الحذر والحيطة · هذا فضلا عن أن وظيفة المسئولية بوجهيها الجنائى والمدنى هو تحقيق مصلحة المجتمع ، وهو ما يؤدى الى الاعتماد على الشق الآخر وهو الضرر فلا يحرك المسئولية الجنائية الا أهمية الضرر التى يتولى المشرع تحديدها بتعيين حالات الضرر التى تنتج عن الخطأ غير العمدى ·

صورة الخطأ غير العمدى :

وعلى ذلك صدر القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ ، ليحل محل القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٦٢ ، ونص فيه على مسئولية الموظف العام التى تنجم عن الخطأ غير العمدى وقد روعيت فى صياغته ما ثار من خلافات حول الخطأ الجسيم والخطأ اليسير وعدم اعتداد القضاء بهذه التفرقة · فقد نصت المادة ١١٦ مكررا (أ) على أن « كل موظف

عام تسبب بخطئه فى الحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التى يعمل بها أو يتصل بها بحكم وظيفته أو بأموال الغير أو مصالحهم المعهود بها الى تلك الجهة بأن كان ذلك ناشئا عن اهمال فى أداء وظيفة أو عن اخلال بواجباتها أو عن اساءة استعمال السلطة ٠٠ » ومن ثم اعتبرت صور الخطأ المؤدى الى الضرر الجسيم ثلاث :

الأولى : الاهمال فى أداء الوظيفة ، وبمعنى آخر الاخلال بما تفرضه على الموظف العام أصول الوظيفة والمهنة أو الحرفة ، كالأطباء التابعين لوزارة الصحة والمحامين التابعين لهيئة قضايا الدولة والمحاسبين التابعين لوزارة المالية والنجارين والميكانيكيين التابعين للأجهزة الحكومية والمحلية وما فى حكمها ، فلو أغفل الموظف العام اتخاذ اجراء مقيد بموعد معين أو تأخر فى اتخاذه ، كما لو تراخى الموظف المختص فى تجديد خطاب الضمان قبل انتهاء نفاذه بوقت كاف ، فسقط الحق فيه يكون قد ارتكب خطأ ناشئا عن اهماله فى أداء وظيفته ٠

الثانية : الاخلال بواجبات الوظيفة ، وتشمل هذه الصورة كل فعل أو امتناع يعد مخالفا لواجبات الوظيفة أو يمس نزاهتها ومقتضى سيرها على النهج السليم ٠ ولقد حددت المادتان ٧٦ ، ٧٧ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ باصدار قانون نظام العاملين المدنيين فى الدولة الواجبات الملقاة على عاتق الموظف العام والأعمال المحظورة عليه كما جعلت المادة ٧٨ من الخروج على مقتضى الواجب فى أعمال الوظيفة تجريها عاما احتياطيا ليشمل الأفعال الايجابية والسلبية التى لم تضمها المادتان سالفتا الذكر الى نصهما ٠ والجدير بالملاحظة ان المواد ٧٨ ، ٧٩ ، ٨٠ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ باصدار نظام العاملين بالقطاع العام جاءت ترديدا للمواد السابق الاشارة اليها من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة ٠

الثالثة : اساءة استعمال السلطة ، وبمعنى آخر استخدامها فى غير الغرض العام الذى وجدت من أجله أو انحراف صاحب السلطة عن السلوك المألوف للشخص المعتاد من فئة الموظف العام صاحب السلطة وفى مثل ظروفه والواقع أن اساءة استعمال السلطة لا تتأتى الا عن طريق العمد ومع ذلك يصفها القانون بالخطأ ، فهى على هذا النحو خطأ جنائى مفترض يثبت بمجرد الفعل اذا نتج عنه ضرر جسيم ٠

السلوك فى الخطأ غير العمدى المفضى الى نتيجة معينة :

اذا كان الخطأ المدنى لا تترتب عليه المسئولية الا بتحقق الضرر فان المسئولية عن الخطأ الادارى والمالى والجنائى لا تستلزم توافر الضرر ، ذلك أن المسئولية الجنائية أو المسئولية الادارية والمالية مستقلة عن الضرر الذى يأتى تابعا لها ٠ فالموظف العام يسأل عن عدم التزامه بمواعيد الحضور والانصراف وان كان يقوم بعمله على النحو الصحيح ،كما يسأل الصراف عن عدم تسليم المرتبات للعاملين فى موعدها المقرر حتى لو قام بذلك فى اليوم التالى وحتى لو لم يلحق الضرر بأى منهم ، كذلك يسأل المختلس جنائيا حتى لو

رد المال المختلس ٠ ولذلك فان القانون الجنائى لا يعاقب على السلوك فى الخطأ غير العمدى الا اذا أفضى الى نتيجة معينة ، ومن ثم كان لزاما أن تتوافر علاقة تجمع الادارة والنتيجة على نحو تكون فيه الارادة بالنسبة للنتيجة محل لوم القانون ٠ ويتمثل هذا اللوم الذى يوجه الى سلوك الموظف العام فى انه كان فى استطاعة الموظف العام توقع النتيجة وكان يجب عليه ذلك ثم كان فى امكانه ان يحول دون حدوثها وكان يجب عليه ذلك ٠ ومن ثم فان درجة الضرر انما يضعها المشرع فى تقديره عند تحديد العقوبة، أما درجة العقوبة فترتبط بالجسامة الأدبية للجريمة ٠ وتطبيقا لما تقدم قررت المادة ١١٦ مكررا (أ) ع صور الخطأ غير العمدى ، المشار اليها بالفقرة السابقة ، التى توجب العقوبة المقررة اذا تسببت احداها فى الحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التى يعمل بها الموظف العام أو يتصل بها بحكم عمله أو بأموال الغير أو مصالحهم المعهود بها الى تلك الجهة ، ثم شددت العقوبة اذا ترتب على هذا الخطأ أضرار بمركز البلاد الاقتصادى أو بمصلحة قومية لها ٠ وهكذا أضفت المادة ١١٦ مكررا (أ) ع صفة التجريم على مسلك الموظف الذى يتخذ احدى الصور الثلاث المشار اليها اذا أفضى الى الحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهات والغير السابق ذكرها ٠ وازاء عمومية النص على جسامة الضرر فان هذه الجسامة مسألة موضوعية تستقل المحكمة بتقديرها ٠

مبحث أول

أفعال اعتداء الموظف العام على أموال الدولة

اختلاس المنقول المسلم للموظف العام بسبب الوظيفة :

تحتل جريمة اختلاس أموال الدولة مركز الصدارة بالنسبة للأفعال التى يقدم عليها الموظف العام عمدا للاعتداء على تلك الأموال ـ وتبدى جسامة الجرم فى أن من بين الواجبات التى ألقيت على عاتق الموظف العام واجب المحافظة على ممتلكات وأموال الوحدة التى يعمل بها ومراعاة صيانتها ، كما أن من النواهى الاهمال والتقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة (م ٧٦ ، ٧٧ ق ٤٧ سنة ١٩٧٨ ، م ٧٨ ق ٤٨ سنة ١٩٧٨) ٠ لذلك اعتبر القضاء المصرى هذه الجريمة صورة خاصة من خيانة الأمانة لا شبهة بينها وبين الاختلاس فى جريمة السرقة اذ الاختلاس فى الأخيرة يتم بانتزاع المال من حيازة شخص آخر خلسة أو بالقوة بنية تملكه أما اقتراف الموظف العام جريمة اختلاس الأموال المعهود بها اليه فان الشئ المختلس فى حيازة الفاعل نفسه ثم تنصرف نيته الى التصرف فيه على اعتبار أنه مملوك له ٠ ولقد جعلها المشرع خيانة لأنها تجمع ما بين خيانة الأمانة بمعناها العام وبين اخلال الموظف العام بواجبات الوظيفة وبين فداحة تأثيرها على موازنة الدولة ٠

طبيعة الاختلاس فعل مادى ونية التملك :

تنص المادة ١١٢ عقوبات على أن « كل موظف عام اختلس أموالا أو أوراقا أو غيرها وجدت فى حيازته بسبب وظيفته ٠٠٠ » ٠

فالفعل الذى يرتكبه الموظف العام هو اختلاس أموال او اوراق او أمتعة او غيرها مسلمة الى الموظف العام بسبب وظيفته • وتقع الجريمة بكل فعل او تصرف يدل على أن الموظف العام قد غير حيازته من ناقصة الى تامة بان اعتبر المال المختلس مملوكا له وتصرف فيه على هذا الأساس او قام بفعل أظهره على المال المختلس بمظهر المالك له • ولذلك فان كل فعل يعد من سلطات المالك ولو لم يكن من شأنه او لم يترتب عليه اخراج المال من بين يدى الحائز اذا اقترن بنية التملك يعطى هذا المعنى تماما• ذلك ان طبيعة الاختلاس تقتضى توافر أمرين معا فعل مادى ونية التملك • ولهذا فانه لا تأثير لرد الشىء المختلس ولا لوجود ضمـــان مالى بالنسبة للمكلفين بالعهدة كالصيارف وأمناء المخازن ، يرجع اليه عنـد نقص العــهدة ولا لوجود مستحقات فى ذمة الجهة لصــالح الموظف المختلس ، لا تأثير لهذا او ذلك عـلى وقوع الجريمة •

تسلم المـال من مقتضى الوظيفة :

ولكى تنطبق أحكام المادة ١١٢ ع لابد ان يكون تسلم المال المختلس من مقتضى عمـل الموظف العام المختلس ويدخل فى اختصـــاص وظيفته استنادا الى نظام مقرر او أمر ادارى صادر ممن يملكه او مستـــتمدا من القوانين واللوائح • فاذا اختلس موظف ما لا مما سـلم اليه دون ان يكون ذلك من مقتضى وظيفته طبق عليه حكم المادة ١١٣ ع اذا كان المال الذى استولى عليه بغير حـــق من أموال الدولة باجهزتها حسبما حددته المادة ١١٩ (وعـلى النحو الموضح فيما بعد) ، كما يعاقب بعقوبة السرقة أو خيانة الأمانة اذا كان المال المختلس او البدد من الأموال الخاصة وكانت معهـــودا بها الى الجهة التابع لها الموظف أو يتصل بها بحكم عمله • ولهذا فان المال المقصود فى هذه المادة (١٢٢ ع) هو كل منقول ذو قيمـــة سلم الى الموظف بسبب وظيفته ، ويتسع هذا المعنى ليشمل العقار بالتخصيص مثل أدوات الزراعة وعربات المصنع وما انتزع من أصـــل ثابت . كما يستوى أن يكون هذا المال ملكا للدولة أو ملكا للأفراد وكان معهودا به الى الجهات الادارية والهيئات العامة وغيرها ممـــا عددته المادة ١١٩ ع • فتعتبر المبالغ المودعة لخزائن العامة ، كخزينـــة مديرية الأمن فى المحافظة وخزينة وزارة المالية ، مســـلمة للصراف بمقتضى وظيفته لأن عمله طبقا للقوانين واللوائح هو تسلم هذه الأموال وتوريدها • ويعتبر ثمن الأشياء المكلف الموظف العام ببيعها مما تنتجه الجهة التى يعمل بها مسلم اليــه بمقتضى وظيفته ، وينطبق هذا الحكم عـلى التأمين الابتدائى أو النهائى المسلم للموظف المختص فى المناقصات والمزايدات وعلى المكاتبات السرية المسلمة لموظف الوارد بادارة المحفوظات وعلى المظاريف المسجلة الواردة ، التى تحـوى شيكات خاصــة بالجهة الادارية ، المســلمة للموظف المنوط به دفتر ٢٥ ع٠ح • (دفتر قيد الشيكات الواردة) •

حالات تشــديد العقـوبة :

وشددت المادة ١١٢ ع من العقوبة حالات ثلاثة :

الحالة الأولى : عنيت فيها المادة بالصــفة

التى عليها الموظف العام بأن يكون من مأمورى التحصيل او المندوبين له او الأمناء على الودائع او الصيارف الذين سلمت اليهم الأموال بهذه الصفة • أما مأمور التحصيل فهو كل شــخص مكلف بتحصيل أموال حكومية او ما فى حكمها بمقتضى القـــوانين او اللوائح او الأوامر او بحسب توزيع العمل ، مثل الصراف والمأذون ومحصل المجلس المحلى • ويقصــد بمندوب التحصيل مساعد مأمور التحصيل الذى يقوم بالتحصيل نيابة عنه ، مثل مساعد الصراف وكاتب الادارة بمديرية الأمن الذى يقــوم بتحصيل الغرامات وغيرها لتوريدها الى خزينة مديرية الأمن أو خزينة المحكمة ، وأما الأمناء على الودائع فهم الموظفون الذين يؤتمنون على حفظ أموال او اى شىء آخر ، مثل أمين المخزن وأمين المكتبة وأمين مخازن الجيش ، ويـــراد بالصيارف كلّ من يكلف بمقتضى وظيفتـــه باستلام النقود الموردة وصرف النقود وتوريد المتحصلات او الأرصـــــدة المتبقية الى الخزائن العامة او البنك المركزى المصرى فى المواعيـــد المقررة لذلك • ويكفى لتوافر الصفة أن يكون اختصاص الموظف بناء على توزيع الأعمال فى الجهة الادارية •

الحالة الثانية : وهى ارتبـــــاط جريمـة الاختلاس بجريمة تزوير او استعمال محـــرر مزور ارتباطا لا يقبل التجزئة فقـــد يرتبط الاختلاس بجريمة أخرى عقوبتها أخف كالتزوير او استعمال محرر مزور ولكن نظرا لارتبـــاط الجريمتين فانه يجب تطبيق العقوبة الأشـــد وهى المقررة فى الفقرة الثانية (م ٢/١١٢ ع). وبناء على ذلك اذا ارتبطت جريمة الاختـــلاس بجريمة عقوبتها أشد كانتهاك أسرار الدفاع بأن يكون المختلس ورقة تتضمن سرا حربيا اغتالها الموظف العام بقصد تسليمها للعدو طبقت عقوبة انتهاك أسرار الدفاع (م ٨٠ ع) مع الغرامة والرد المنصوص عليهما فى جريمة الاختـــلاس (م ١١٨ ع) •

ارتباط الاختلاس باستعمال محـرر مزور — أمثلة عليه :

والواقع أن أغلب جرائم الاختــــلاس التى تكون فيها النقود محل الاختلاس فى الجهات الادارية والهيئات العـــامة بانواعها ترتبط باستعمال محرر مزور • ومن الأمثلة على هذه الجرائم ما يلى :

— قيام صراف مديرية التموين باحـــدى المحافظات بوضع بقعة حبر على تفقيط المبـــلغ وعمل خانة المئات باستمارة صرف المرتبـــات لاخفاء حقيقة المبلغ الذى صرفه بمقتضى شـــيك كان محررا باكثر من القيمة المستحقة سهوا ، واتضح من طريقة التزوير ان الصراف كان يجهل أسلوب المراجعة فى المصالح الحكومية •

— قيام محصل الانارة التابع لمجلس مدينة بتقسيم توريد حصيلة ايرادات يوم ١٩٧٨/٤/٩ الى ثلاثة أيام متتالية ٩ ، ١٠ ، ١٩٧٨/٤/١١ مع تعديل تلحيق مبالغ القسائم وتغيير تواريخ التحصيل ثم امتنع عن توريد حصيلة ايراد يوم ١٩٧٨/٤/١٢ ليحصل عليها لنفسه ، ثم ترك الدفتر المزور ليستعمل دفتر تحصيل آخــر مخالفا بذلك التعليمات المالية المقررة ، ولقد سهل له ارتكاب هذه الجرائم المرتبطة والمتعددة عدم متابعة تسلسل القسائم وعدم قيام المراجع بالبيانات آخر قسيمة توريد بالدفتر للتأكد من تسلسل أرقام القسائم بانتظام وهو ما يخالف التعليمات المالية •

- قيام الموظف المختص بعدم اثبات سداد بعض رسوم التراخيص فى سجل الرخص بموجب قسائم التحصيل الصحيحة وانما استخدم فى القيد قسائم تحصيل وهمية تارة وصور قسائم تخص ايرادات أخرى تارة أخرى .

- عدم توريد حصيلة ايرادات العدائد وعدم توريد مبالغ تبرعات لانشاء جامعة فى احدى المحافظات .

- التلاعب فى ايصالات حصيلة مجلس الأباء فى احدى المدارس باحدى المحافظات عن عامين دراسيين ١٩٧٩/٧٧ عن طريق تعديل المبالغ المحصلة المثبتة ببعض الايصالات والاستيلاء على الفرق بينها وبين المبالغ الموردة فعلا وعدم توريد بعض المبالغ برغم التأشير بالسجلات بما يفيد التوريد للبنك .

- فى احدى الادارات التعليمية باحدى المحافظات صرفت سلفة مؤقتة لشراء أدوات كتابية فى ٦ اكتوبر ١٩٧٨ وتبين أن هذه الأدوات لم ترد لمخازن الادارة وأنه حرر عنها اذن اضافة (١١٢ ع٠ح٠) ومحضر فحص وهميان، كما حررت كشوف وهمية معتمدة من مدير الادارة التعليمية بتوزيعها على بعض المدارس لاخفاء الاستيلاء على قيمتها .

- فى الوحدة المحلية لاحدى القرى التابعة لاحدى المحافظات صرفت سلفة مؤقتة قيمتها ٣٢٠ جنيها لسكرتير الوحدة فى ديسمبر ١٩٧٧ لشراء أدوات كهربائية . وتبين من دفتر عهدة المخزن (١١٨ ع٠ح٠) ودفتر شطب عهدة المخزن (١١٥ ع٠ح٠) أن الأدوات المشتراة والمضافة للمخزن بموجب اذن اضافة (١١٢ ع٠ح٠) تبلغ قيمتها ٤٦ جنيها فى حين أن صورة اذن الاضافة المرفقة بمستندات تسوية السلفة تتضمن اصنافا قيمتها ٣٢٠ جنيها أى بزيادة قدرها ٢٧٤ جنيها . ويرجع السبب فى تسهيل الاختلاس الى قيام سكرتير الوحدة المحلية بتحرير اذن الاضافة والتوقيع على صورته المرفقة بتسوية السلفة المؤقتة كأمين مخزن ثم قيامه باعتمادها كرئيس للوحدة .

- ترحيل أرصدة بعض الأصناف فى نهاية السنة المالية الى دفاتر العهدة فى السنة المالية التالية بتفتيش الزراعة باحدى المدن بأقل من الأرصدة الحقيقية ، ولم تتمكن أجهزة الرقابة من الوقوف على مكان فروق الأصناف الا بعد بحث طويل .

- تحرير اذون اضافة للمخازن (١١٢ ع٠ح) عن بعض الأصناف الواردة لاحدى المدارس من مخازن مديرية التربية والتعليم فى احدى المحافظات دون اضافة هذه الأصناف الى عهدة المدرسة باثباتها بدفتر العهدة (١١٨ ع٠ح) ولم يتبين وجود هذه الأصناف لدى جرد العهدة .

اسباب أدت الى ارتكاب الجريمة :

وعند دراسة حوادث اختلاس النقود والمهمات تبين أن أهم الأسباب التى أدت الى اقتراف الجريمة هى على النحو التالى :

١ - عدم استخراج ميزان المراجعة اليومى أو التأخير فى استخراجه ، اذ فى الانتظام فى استخراجه يوميا وقبل تصدير الشيكات ما يمكن الجهة الادارية من كشف الأخطاء وخاصة أخطاء تحرير الشيكات .

٢ - عدم قيام مندوب الصرف باعادة المستندات ، ومنها كشوف المرتبات ، بعد الصرف مباشرة الى الوحدة الحسابية فى المواعيد المقررة ، وتقاعس الموظف المختص بالأضابير عن استيفاء المستندات .

٣ - عدم الالتزام بالتعليمات التى تقضى باجراء جرد مفاجىء للخزينة ثلاث مرات شهريا على الأقل .

٤ عدم مراجعة دفاتر قسائم التحصيل عقب توريد المتحصلات النقدية للبنك ، وعدم قيام الموظف المختص بالمراجعة بتسجيل آخر قسيمة تحصيل مع توريد رقمها حتى يمكن مراجعة اليوم التالى على رقم القسيمة التالية لها فى التسلسل .

٥ - عدم ارسال دفاتر قسائم التحصيل الى ادارة الحسابات المختصة للتأكد من توريد المبالغ المحصلة ، وذلك قبل ارتجاع هذه الدفاتر لغرفة الحفظ .

٦ - عدم اجراء الجرد المفاجىء على المخازن، وعدم جدية الجرد الدورى عليها .

عوامل انخفاض المستوى الفنى والادارى :

الحقيقة أن ثمت عوامل أساسية عامة قد تكاتفت معا للنيل من صحة العمل المالى التنفيذى وسلامته فى الجهات مما أدى الى انخفاض المستوى الفنى والادارى للقائمين على هذا العمل الخطير والمؤثر على الموازنة العامة للدولة بظهور الانفاق العام على غير حقيقته ، ونشير الى أهم هذه العوامل فيما يلى :

١ - عدم تهيئة العاملين للعمل المالى التنفيذى تهيئة كافية نافية للجهالة سواء باكتساب الخبرة أو بحضور دورات تدريبية أو تنمية المعلومات ، الأمر الذى أدى الى نقص الكفاية الفنية مما انعكس أثره على سلامة ما يتخذ من قرارات ادارية ومالية .

٢ - اختيار أشخاص ممن لا تتوافر فيهم السمعة الطيبة والأخلاق الحميدة للقيام بالعمل التنفيذى المالى مما يهون عليهم التصرفات التى تتنافى مع المحافظة على سلامة المال العام .

٣ - عشوائية التفتيش المالى والمخزنى بالجهات الادارية وعدم وضع منهاج ودليل عمل لهذا التفتيش يتلاءم مع طبيعة وحجم العمل ، الأمر الذى أدى الى عدم جدية التفتيش وبالتالى عدم جدواه .

٤ - عدم الالتزام بتوزيع العمل بين الموظفين المختصين بما يكفل الرقابة الداخلية داخل الوحدات الادارية وفى مقدمتها وحدات الحسابات والمخازن .

٥ - عدم مراعاة التعليمات المالية أو تنفيذها بأسلوب لا يتفق مع صحيح القواعد المالية مما يساعد على وجود الثغرات التى ينفذ منها أصحاب النوايا الاجرامية .

٦ - عدم متابعة أعمال أمناء المخازن باجراء الجرد الدورى والمفاجىء للكشف عن العجز أو الزيادة ، وكذلك اجراء المطابقة الدفترية فى مواعيدها المقررة لضمان دقة القيد بالدفاتر المخزنية .

٧ - عدم توافر المواصفات المطلوبة للمخازن (ولا سيما بالنسبة للأبواب والشبابيك والتهوية وتوصيلات الكهرباء وأجهزة اطفاء الحريق) ، وسوء التخزين مما يؤدى الى ارتفاع نسبة التالف من المهمات والأصناف المخفوظة .

(٢)

أسباب أدت الى الابطاء فى تحصيل المبالغ المختلسة :

ولقد وجد أن هناك أسبابا تحول دون التعجيل بتحصيل المبالغ المختلسة ترجع الى الآتى :

١ ـ صدور أحكام بالنفقة للزوجة أو الأم أو غيرهما وتقدمها على دين الجهة التابع لها الموظف ، وذلك عملا بالقانون رقم ١١١ ـ لسنة ١٩٥١ وتعديلاته بشأن عدم جواز الحجز على مرتبات الموظفين •

٢ ـ تقاعس الجهات الادارية عن اتخاذ اجراءات الحجز الادارى التى نص عليها القانون رقم ٣٠٨ لسنة ١٩٥٥ فى شأن الحجز الادارى والقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن ضمانات تحصيل المبالغ المستحقة للخزانة العامة على المحصلين والصيارف ومندوبى الحجز بسبب أداء وظائفهم •

٣ ـ تقاعس الجهات الادارية عن تنفيذ أحكام المادتين ٥ ، ٦ من لائحة صندوق التأمين الحكومى لضمانات أرباب العهد الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٥٢٠ لسنة ١٩٧٣ بخصم النسبة المقررة من مرتبات أصحاب العهد النقدية أو المخزنية وسدادها للصندوق حتى يمكن الرجوع اليه عند وقوع جريمة اختلاس تنفيذا للمادة ٧ من اللائحة •

٤ ـ مغادرة البلاد وعدم وجود ما يمكن والحجز والتنفيذ عليه لدى المدين المختلس •

٥ ـ الفصل من الخدمة بصدور الحكم الجنائى وعدم وجود ما يمكن الرجوع عليه لدى المدين المختلس •

٦ ـ وفاة المدين المختلس عن غير تركة وعدم امكان التنفيذ على المعاش (م١٤٤ ق ٧٩/١٩٧٥ بشأن التأمين الاجتماعى) •

الحالة الثالثة من حالات تشديد العقوبة على الاختلاس :

أما الحالة الثالثة : التى شددت فيها العقوبة طبقا للفقرة الثانية من المادة ١١٢ ع فهى ارتكاب جريمة الاختلاس فى زمن حرب وترتب عليها اضرار بمركز البلاد الاقتصادى أو بمصلحة قومية لها • والمقصود بالمركز الاقتصادى للدولة هو قدرتها على الانتاج والتنمية وتقديم الخدمات العامة وفقا لنظامها الاقتصادى والاجتماعى الذى تتبعه وعلى المحافظة على توازن ميزان مدفوعاتها وسعر صرف عملتها فى تعاملها مع الخارج وما يترتب على ذلك من تمكنها من الوفاء بالتزاماتها الدولية الناشئة عن علاقاتها التجارية مع الدول الأجنبية • وفيما يتعلق بالمصلحة القومية للدولة فان لها مدلولا شاملا واسع النطاق يتضمن أى عمل يمس أى مصلحة من مصالح الدولة • فالتعبير بهذا المعنى يشير الى كل شئون الدولة السياسية داخليا وخارجيا ، ومن بينها على سبيل المثال الأوراق والوثائق التى تصلح فى أى وقت لاثبات حقوق مصر قبل الدول الأجنبية كاتفاقات الحدود وتعديلاتها واتفاقات الانتفاع بالمياه المشتركة لأغراض الزراعة واتفاقات التصنيع والقروض الدولية • ولا شك فى أن الاختلاس فى هذه الحالة يتصل بجرائم أمن الدولة من جهة الخارج اذا وقع الفعل على وثيقة مما ذكر على سبيل المثال وكان الفاعل يعلم أنها تتعلق بمصلحة قومية للبلاد ، وعندئذ يكفى توافر القصد العام وهو العلم بالواقعة •

الاستيلاء على الأموال المملوكة للدولة بغير وجه حق :

ولما كانت الغاية هى حماية الأموال المملوكة للدولة ، ملكية عامة أو خاصة ، من عبث القائمين عليها فلا ريب فى ضرورة الضرب بشدة على أيدى هؤلاء الذين يخلون بولائهم للوظيفة ذاتها بصفتها مصدر رزقهم وللدولة التى ينتمون اليها • لذلك تشدد المشرع فى تجريم فعل آخر مما يرتكب الموظف العام اخلالا بالولاء للوظيفة • فقد قضت أحكام المادة ١١٣ عقوبات بأن « كل موظف عام استولى بغير حق على مال أو أوراق أو غيرها لاحدى الجهات المبينة بالمادة ١١٩ (سوف يتناولها المبحث الثانى بالبيان) أو سهل ذلك لغيره بأية طريقة كانت ••• » ، وتختلف هذه الأحكام عن سابقتها التى تناولت فعل الاختلاس (م ١١٢) وتكملها فى نفس الوقت ، وذلك على النحو التالى :

١ ـ مضمون الاستيلاء أوسع من الاختلاس بمعناه السابق بيانه ، اذ هو يشمل كل الطرق التى يستخدمها الموظف العام لنقل حيازة منقول سواء بنية التملك أو بقصد الانتفاع • ويتم الاستيلاء بأخذ المال خلسة دون أن يكون فى يد الموظف ، كما يتم باستخدام طرق احتيالية ، وكذلك بفعل الاختلاس بعناصره السابق بيانها •

٢ ـ أما المال موضوع الاستيلاء فقد خصصته أحكام هذه المادة بأن يكون مملوكا للدولة أو الهيئات العامة بأنواعها أو المشروعات والشركات العامة وغيرها مما عددته المادة ١١٩ (يأتى بيانها فيما بعد) وكذلك المال الخاص والأوراق وغيرها تحت يد الجهات المشار اليها بينما المال المقصود فى فعل الاختلاس ينصرف مدلوله الى كل ما يتسلمه الموظف العام بسبب وظيفته ومقتضياتها وسواء كان مملوكا للجهات المشار اليها أم للأفراد طالما أنهم عهدوا به الى الجهة التى يباشر الموظف عمله فيها • وعلى ذلك اذا غير الموظف العام الحيازة المؤقتة للأموال التى بين يديه بسبب وظيفته الى حيازة نهائية أو كاملة طبقت المادة ١١٢ ع ، أما اذا لم تكن الأموال التى اؤتمن عليها بين يديه بسبب الوظيفة طبقت المادة ١١٣ ع • كما تطبق أحكام المادة الأخيرة اذا أخذ الموظف العام المال خلسة أو عنوة ممن يكون فى حيازته ، وذلك بنية التملك • وتطبق أيضا اذا استخدم وسيلة احتيالية ، كما لو قدم ورقة مزورة ليحصل بمقتضاها على مهمات أو أصناف من المخازن أو نقود من الخزينة بدون وجه حق • ويعتبر قيام الموظف العام بتسهيل الاستيلاء للغير مما ينطبق عليه ذات النص ، ويشمل ذلك كل نشاط ايجابى أو سلبى من شأنه أن يمكن الغير من الاستيلاء على أموال الدولة • فالصراف الذى يتغافل عن الخزينة فيتركها مفتوحة لتسهيل سرقتها ، وحارس أو أمين مخزن المهمات الذى يترك نافذة أو باب المخزن مفتوحا لتمكين اللصوص من السطو ، والموظف الذى يحرر أمر صرف لشخص بمبلغ لا يستحقه أو يزيد عما يستحقه ، تنطبق عليهم أحكام المادة ١١٣ ع • على أنه من الملاحظ أن الجريمة تقع ولو لم يكن المال فى حيازة الموظف العام المعتدى كما تقع ولو كانت المال موضوع الاستيلاء مملوكا لغير الجهة التى يعمل أو يوجد فيها بحكم وظيفته • هذا وقد شددت العقوبة فى حالتين :

الحالة الأولى : اذا ارتبط الفعل بجريمة تزوير أو استعمال محرر مزور ارتباطا لا يقبل التجزئة .

الحالة الثانية : اذا ارتكبت الجريمة فى زمن الحرب وترتب عليها أضرار بمركز البلاد الاقتصادى أو بمصلحة قومية لها .

كما خففت العقوبة اذا وقع الفعل غير مصحوب بنية التملك .

الحصول او محاولة الحصول على ربح او منفعة من الوظيفة :

قد يلجأ الموظف العام الى طلب أو قبول عطية أو منفعة مقابل عمل من أعمال وظيفته ، وانما يتدخل بالذات أو بالواسطة فى عمل من أعمال وظيفته ليحصل على ربح أو منفعة لنفسه أو لغيره ليناى بنفسه عن جريمة الرشوة . وتكمن خطورة هذا الفعل على مصلحة الدولة فى أمرين : أولهما : هو أن يجمع الموظف العام بين واجب الحرص على المصلحة العامة وبين باعث الكسب لنفسه أو لغيره ، اما ثانيهما : فهو أن الموظف العام وقد أصبح دافعه الى العمل الحصول على ربح فانه سوف يتغاضى عن بعض الشروط أو يضع المواصفات لأصناف مطلوب شراؤها بحيث لا تنطبق الا على شخص بذاته أو يتحايل على قيام شخص معين بالعمل المطلوب دون مراعاة الواجب الحرص فى انفاق المال العام وبذلك يكبد موازنة الدولة بنفقات تزيد عن المفروض صرفه على هذه الأعمال . فمن الأعمال المحظورة على الموظف العام ، أن يكون له اى مصلحة فى أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته ، (م ٧٧ (١٤ هـ) ق ١٩٧٨/٤٧ ، م ٧٦ (٥) ، ق ١٩٧٨/٤٨) .

وكان نص المادة ١١٦ عقوبات ، قبيل أن يستبدل به نص المادة ١١٥ بالقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ . يعاقب الموظف العام اذا حصل أو حاول أن يحصل على ربح أو منفعة لنفسه أو لغيره من أعمال المقاولات أو التوريدات أو الأشغال المتعلقة بالدولة أو احدى الهيئات العامة أو الشركات أو الجمعيات أو المنظمات أو المنشآت اذا كانت الدولة أو احدى الهيئات العامة تساهم فى رأس مالها بنصيب ما ، واشترطت ان يكون هذا الموظف العام ذا اختصاص فى ادارة هذه الأعمال أو الاشراف عليها . ومعنى ذلك ان يكون لهذا الموظف العام يتصل بهذه الأعمال من جانب نشاط ادارى أو آخر من جوانب النشاط الادارى الأربعة التى استقر عليها الفقه الادارى :

١ ـ التخطيط (تحديد الأهداف ـ رسم السياسات ـ التنبؤ بالمستقبل ـ وضع البرامج الزمنية) .

٢ التنظيم (تصميم هيكل العمل الفنى ـ تنمية الجهاز الادارى) .

٣ ـ التوجيه (الاتصال ـ رفع الحالة المعنوية ـ القيادة) .

٤ ـ الرقابة (تحديد مقاييس أو معايير الأداء ـ دراسة أسباب الانحرافات ووسائل تلافيها وأسلوب الردع) .

اما الاشراف فهو التعرف على مدى تنفيذ التوجيهات ، وهو لا ينفصل عن التوجيه بعناصره الآتية :

١ ـ اصدار الأوامر والتعليمات .

٢ ـ شرح وبيان خطوات العمل ومتى وكيف يتم الأداء ؟

٣ ـ فرض النظام .

٤ ـ التشجيع على التقدم بمقترحات لتحسين الأداء وتعظيم الانتاج .

٥ ـ تنمية المهارات القيادية ورفع روح الفريق .

وعلى ذلك فلابد ان يكون لهذا الموظف العام شأن فى أعمال المقاولات أو التوريدات أو الاشغال العامة ادارة أو اشرافا بمعناهما المتقدم ، فاذا لم يتوافر له هذان الشرطان أو أحدهما فلا تثريب عليه اذا تدخل فى مجرى العمل . فأمين المخزن الذى يشترى مهمات لازمة للمصلحة من محل تجارى يمتلكه ، والمهندس الذى يستتر وراء مقاول يرقعه الى أخذ عملية أسند الى المهندس ملاحظتها ومتابعة تنفيذها ، ومراقب التغذية الذى يشترك مع المتعهد فى توريد الأغذية ، كانت تنطبق عليهم المادة المشار اليها بصفتهم أصحاب اختصاص فى هذه الأعمال . وعندما حلت المادة ١١٥ محل المادة ١١٦ بمقتضى القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات ألغى الشرطان كما ألغى تعيين الأعمال التى يحصل الموظف العام أو يحاول أن يحصل على ربح من ورائها . وهكذا جاء نص المادة عاما ، اذ قضى بأن « كل موظف عام حصل أو حاول ان يحصل لنفسه أو حصل أو حاول أن يحصل لغيره ، بدون حق على ربح أو منفعة من عمل من أعمال وظيفته ... » . وبهذه الصياغة الموجزة المركزة امتد التجريم لكل صور الحصول أو محاولة الحصول على ربح أو منفعة لنفس الموظف العام أو لغيره من أعمال الوظيفة أيا كانت صلته بالعمل الذى حصل من ورائه على ربح أو منفعة أو حتى حاول الحصول على ربح أو منفعة ولم يتحقق مسعاه . ولا يشترط لذلك ان يستخدم هذا الموظف الفسق فيما يسعى الى تحقيقه ، وانما تكفى الغاية حتى لو لم يسيء استعمال سلطة وظيفته وحتى لو استعان بطرق غير مباشرة .

هل يجوز الحصول على ربح او منفعة من الوظيفة بحق :

لقد جرمت المادة ١١٥ ع فعل حصول الموظف العام او محاولة حصوله على ربح او منفعة لنفسه أو لغيره من عمل من أعمال وظيفته على النحو المتقدم بيانه لم أضافت شرطا لم يكن النص القديم يتضمنه ، وهو أن يكون الحصول أو محاولة الحصول على الربح أو المنفعة « بدون حق » . وتثير صياغة النص بما حواه من فواصل بين المقاطع ، حسبما نشر بالجريدة الرسمية العدد رقم ٣١ فى ١٩٧٥/٧/٣١ ، السؤال الآتى : هل اذا حصل الموظف العام على ربح أو منفعة او حاول ذلك لنفسه او لغيره بحق لا تقوم الجريمة ، وبالتالى هل لو حصل او حاول ان يحصل مهندس الحكومة على هدية من مقاول الطريق بعد انشائه تقديرا لجهود المهندس فى متابعة تنفيذ العقد ، وهل لو حصل الموظف الفنى عضو لجنة البت على هدية أيا كانت صورتها من شركة المقاولات التى رسا عليها العطاء أو حاول أن يحصل على تلك الهدية تقديرا لما بذله من جهود من خلال لجنة البت وانتهت برسو العطاء على تلك الشركة ، يعتبر أنهما حصلا على منفعة بحق . أرى أن الحكم على ما اذا كان الحصول على الربح او المنفعة أو محاولة الحصول على أيهما لنفس الموظف أو لغيره قد تم بحق يرتبط بانتفاء القصد الجنائى ، وحيث ان صورة الفعل المؤثم حسب النص تقتضى ان تكون غاية الموظف من نشاطه الحصول أو محاولة الحصول فان القصد اللازم

نفيه لهو القصد الخاص . ففي المثل الأول لابد أن يثبت أن الطريق قد أنشىء وفق المواصفات الفنية الملحقة بالعقد وطبقا للأصول والقواعد الهندسية المتبعة ودون أى مجاملة او تهاون من جانب المهندس المكلف بمتابعة التنفيذ على حساب المصلحة العامة ، أما فى المثل الثانى فلابد ان يثبت أن العطاء كان من المحتم رسوه على هذه الشركة للملاءمة ومراعاة للصالح العام مهما كان شخص الموظف الفنى عضو لجنة البت ولكن من ذات المستوى الفنى التخصصى للموظف العام الذى حصل على الهدية . ومع ذلك يدخل هذا الفعل فى الحالتين تحت طائلة حكم المادة ١٠٥ ع التى تعاقب على المكافأة اللاحقة ، حيث ينتفى الاتفاق السابق على أداء عمل الوظيفة بشأنها وحيث أدى الموظف العام عمله دون اخلال بواجبات الوظيفة كما ينتفى بالتالى أيضا معنى الاتجار بالوظيفة ، اذ يعلق بالفعل القصد الجنائى العام الذى يقع عبء اثبات نفيه على عاتق الموظف العام وهو أمر يصعب الوصول اليه فى المثالين . وبالرجوع الى المذكرة الايضاحية للقانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٧٥ تبين أنه جاء فيما أشارت فيه الى المادة ١١٥ ان جريمة التربح فى صورتها الواردة فى المشروع تتسع لتشمل حالة كل موظف أيا كان وجه نشاطه يحصل أو يحاول الحصول لنفسه أو لغيره ، بدون حق على ربح من عمل من أعمال وظيفته » ، ثم أضافت فى الفقرة التالية تقول « وقد روعى فى صياغة النص أن يكون تربح الموظف مؤثما على اطلاقه وأن يكون تظفير غيره بالربح محل عقاب ان كان قد حدث بدون حق » وعلى ذلك فلا عقاب على الموظف العام اذا عمل على أن يظفر غيره بالحصول على ربح من عمل من أعمال وظيفته (أى وظيفة الموظف العام) بحق ، ومن ثم فلا تثريب على الموظف العام الذى يرأس لجنة لشراء مهمات فى حدود ألفى جنيه بالاتفاق المباشر من تاجر ممن يمتون اليه بصلة القربى بشرط أن يكون السعر مناسبا وأفضل أسعار السوق وأن المهمات المشتراة من أجود الأصناف وأن تكون مخازن الجهة التى يعمل بها فى حاجة حقيقية اليها . وعلى كل حال لا ريب فى أن تقدير تسهيل تربح الغير بحق من عمل من أعمال الوظيفة يدخل فى سلطة المحكمة حسبما يتضح لها من القرائن .

الاعتداء على الأراضى الزراعية والفضاء والمبانى المملوكة للوقف الخيرى وللجهات التى يبينها المادة ١١٩ :

فى عام ١٩٨٤ أستحدثت جريمة جديدة من جرائم اعتداء الموظف العام على أموال الدولة ، اذ صدر القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٨٤ بتعديل بعض أحكام قانون العقوبات فأضاف مادة جديدة برقم ١١٥ مكررا وتنص على أن «كل موظف عام تعدى على أرض زراعية أو أرض فضاء أو مبان مملوكة لوقف خيرى أو لاحدى الجهات المبينة فى المادة ١١٩ (سوف يأتى شرحها فى المبحث الثانى) وذلك بزراعتها أو غرسها أو اقامة انشاءات بها أو شغلها أو انتفع بها بأية صورة أو سهل ذلك لغيره .... متى كان ذلك العقار يتبع الجهة التى يعمل بها أو يتصل بها بحكم عمله ... » ثم شددت العقوبة اذا ارتبط أحد هذه الأفعال بجريمة تزوير أو استعمال محرر مزور ارتباطا لا يقبل التجزئة . وتخص هذه المادة جرائم العدوان على العقار المتمثل فى الأراضى الزراعية والفضاء والمبانى المملوك للجهات المبينة

بالمادة ١١٩ بحكم مستقل ، بعد أن خصصت المواد السابقة عليها لجرائم عدوان الموظف العام على المنقول وكذلك بعد أن جمعت المواد اللاحقة جرائم العدوان على المنقول والعقار معا . والحقيقة أن المادة الجديدة تجرم جميع صور الانتفاع بالعقارات المذكورة المملوكة للجهات التى تضمنتها المادة ١١٩ ، وكذلك تلك الموقوفة على الخيرات ، وعلى ذلك تركت المادة ما عدا هذه العقارات لأحكام المواد اللاحقة . أما صور الانتفاع ، كزراعة الأراضى الزراعية واستغلال الأراضى الفضاء وكاقامة غراس عليها وكاقامة منشآت أيا كانت عليها وكشغلها بورش أو بمهمات أو بأصناف للاتجار بها مثلا ، فلا يقتصر وجه الانتفاع فيها على نفس الموظف بل يشمل التجريم قيام الموظف العام بتسهيل الانتفاع فى احدى هذه الصور بأى من العقارات المذكورة للغير ، وسواء أكان العقار محل العدوان يتبع الجهة التى يعمل بها الموظف أو الجهة التى يتصل بها بحكم عمله ، كمفتش الزراعة الذى يقوم بزراعة أرض لحسابه فى أرض تابعة للاصلاح الزراعى بالمحافظة أو يتغاضى عن قيام الغير بزراعتها برغم عمله بذلك . وأما الأرض الزراعية والأرض الفضاء والمبانى فهى تلك التى تكون مملوكة لوقف خيرى ، والمعروف أن الأوقاف التى كانت تديرها وزارة الأوقاف بمقتضى القانون رقم ٢٧٢ لسنة ١٩٥٩ بتنظيم وزارة الأوقاف قد انتقل الاختصاص بادارتها الى هيئة الأوقاف المصرية بمقتضى قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٨٠ لسنة ١٩٧١ بانشاء الهيئة المذكورة فيما عدا الأوقاف الخيرية التى يشترط فيها الواقف النظر لنفسه ولأبنائه من طبقة واحدة والأوقاف التى تشرف عليها هيئة أوقاف الأقباط الأرثوذكس . وعلى ذلك فان العقارات المذكورة بالنص المملوكة للوقف الخيرى يقصد بها الآتى : ١ – الأوقاف على جهات البر الخاضعة لادارة هيئة الأوقاف المصرية وهيئة أوقاف الأقباط الأرثوذكس الصادر فى شأنها القرار الجمهورى رقم ١٤٣٣ لسنة ١٩٦٠ .

٢ – الوقف الخيرى الذى يشترط فيه الواقف النظر لنفسه ولأبنائه من طبقة واحدة . ويضاف للعقارات التى عددها النص والمملوكة للوقف الخيرى الأرض الزراعية والأرض الفضاء والمبانى المملوكة لاحدى الجهات المبينة فى المادة ١١٩ التى سوف يأتى ذكرها فيما بعد .

افعال التخريب التى يقترفها الموظف العام :

كان المشرع على حق حينما شدد العقوبة عن جريمة التخريب التى يرتكبها الموظف العام وجعلها ذات حدين ، اذ يقضى نص المادة ١١٧ مكررا عقوبات بأن « كل موظف عام خرب أو أتلف أو وضع النار عمدا فى أموال ثابتة أو منقولة أو أوراق أو غيرها للجهة التى يعمل بها أو يتصل بها بحكم عمله أو للغير متى كان معهودا بها الى تلك الجهة .... » ثم قيد المحكمة بالعقوبة الأشد وهى ذات الحد الأقصى اذا ارتكبت تلك الجرائم بقصد تسهيل ارتكاب جرائم الاختلاس أو الاستيلاء على هذه الأموال بغير حق أو لاخفاء أدوات هذه الجرائم . وعلى ذلك تشمل هذه الجريمة كل أنواع التخريب التى يرتكبها الموظف العام عمدا بقصد تعطيل الانتفاع بالأموال العامة العقارية والمنقولة بجميع صورها وبالأموال الخاصة التى يمتلكها

الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين والذين عهدوا بها الى الجهة التي وقع بها التخريب . ويطبق النص لو ارتكب الموظف العام جريمته في أموال ثابتة أو منقولة في الجهة التي يؤدي فيها عمله بحكم الوظيفة ، كممثل وزارة المالية المشرف على ادارة حسابات ومندوب الجهاز المركزي للمحاسبات في أثناء تفتيشه على جهة ادارية ورجال الشرطة القائمين بحراسة السكك الحديدية والمطارات والموانى . ويطبق ذات الحكم اذا امتد التخريب الى حقائب المسافرين التي سلموها الى رجال المطار لحين نقلها الى الطائرات وكذلك الموجودة بالأمانات في المطارات ومحطات السكك الحديدية ، كما يطبق اذا امتد التخريب فأتلف مسوغات تعيين الموظفين وملفات خدمتهم ، وتطبق العقوبة بحدها الأقصى اذا شمل التخريب خزينة الجهة بعد اختلاس ما فيها من نقود أو تدمير مخزن الأحراز بالمحكمة بعد الاستيلاء على ما به والجدير بالذكر أن الحكم بدفع قيمة الأموال التي خربها أو أتلفها أو أحرقها الموظف العام وجوبي في كل الأحوال .

مبحث ثان

الأموال العامة والموظف العام

عدم التفرقة بين أموال الدولة العامة وأموالها الخاصة المعتدى عليها بالنسبة للعقوبة :

لم يفرق المشروع في تجريم أفعال الموظف العام التي يرتكبها اعتداء على المال العام عمدا أو خطأ غير عمدي بين أموال الدولة العامة وبين أموالها الخاصة وحسب ، بل أضاف الى هذه الأموال الأموال الأخرى الموضوعة تحت اشراف أو ادارة الجهات التي بينتها المادة ١١٩ من تنفيذ العقوبات ، وذلك فيما يتعلق بتطبيق احكام الباب الرابع الذي جعل عنوانه « اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر » من الكتاب الثاني الذي يشمل بيان الجرائم المضرة بالمصلحة العامة وعقوباتها .

الأموال العامة في حكم الباب الرابع :

والأموال العامة في تطبيق أحكام الباب المشار اليه هو ما يكون كله أو بعضه مملوكا لاحدى الجهات التالية أو خاضعا لاشرافها أو لادارتها :

١ ــ الجهاز الادارى للدولة (الوزارات ومصالحها) والأجهزة الرئاسية والأجهزة المركزية ومجلسى الشعب والشورى .

٢ ــ المحافظات ووحدات الحكم المحلى التابعة لها .

٣ ــ الهيئات العامة الخدمية والاقتصادية وهيئات القطاع العام وشركاته والهيئات القومية (الهيئة القومية للبريد والهيئة القومية للاتصالات السلكية واللاسلكية) .

٤ ــ النقابات والاتحادات .

٥ ــ المؤسسات والجمعيات الخاصة ذات النفع العام ، وهي تلك التي يسري عليها القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤

٦ ــ الجمعيات التعاونية والاتحادات التعاونية .

٧ ــ الشركات التي تساهم احدى الجهات السابقة في رأسمالها بأي نسبة ، اذ لا تعتبر شركة من شركات القطاع عام الا اذا بلغت نسبة مساهمة الشخص الاعتباري العام ٥١٪ من رأس المال .

٨ ــ الجمعيات الأخرى ، التي لا تسري عليها قوانين التعاون ولا قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة ، والتي تساهم فيها الجهات المبينة فيما سلف بأي نسبة .

٩ ــ الجهات الأخرى التي ينص القانون على اعتبار أموالها من الأموال العامة ، كحساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظات (ق ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الحكم المحلي) وصندوق التمويل الأهلي لرعاية النشء والرياضة (ق ٥ لسنة ١٩٨١) والأحزاب السياسية (ق ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بنظام الأحزاب السياسية) .

وليس شرطا أن تكون الأموال التي أضفى عليها نص المادة ١١٩ صفة الأموال العامة ملكا كلها أو بعضها للجهات المبينة بل يكفي أن تكون هذه الأموال موضوعة تحت اشراف هذه الجهات أو ادارتها ، حسب مدلول كل من العبارتين المبين في المبحث الأول . وعلى ذلك يعتبر اعتداء على الأموال العامة الاستيلاء على الأموال الخاصة الخاضعة لادارة جهاز المدعي العام الاشتراكي ، وكذلك على الأموال الخاصة بالمدارس الخاصة الخاضعة لاشراف وزارة التربية والتعليم بمقتضى القانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١ باصدار قانون التعليم .

التوسع في الحماية رعاية للصالح العام :

الواقع أنه لا تعتبر الأموال التي تمتلكها الدولة أموالا عامة الا اذا توافر فيها شرط التخصيص للمنفعة العامة حسبما تقضي بذلك أحكام المادة ١/٨٧ من القانون المدني ، وهذا هو الأصل العام الذي يتعذر الخروج عليه . فاذا قيل أن المشرع قد توسع في مدلول المال العام فقد فعل ذلك استهدافا الى حماية الأموال التي يراها جديرة بحماية خاصة لتعلقها بمنفعة عامة ، لذا جاء موضع هذا التوسع في قانون العقوبات حيث تتالت التشريعات المعدلة له منذ القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٥٣ لتشدد العقوبات على جرائم الاعتداء على الأموال العامة وعلى ما اعتبر كذلك . والذي لا شك فيه أن توسيع نطاق الحماية بحيث يحتوي أنواعا عدة من الأموال التي ليست في الأصل مخصصة للمنفعة العامة انما روعي فيه تأثير هذه الأنواع من الأموال على الانتاج العام وعلى تنفيذ الخطة العامة الاقتصادية والاجتماعية للدولة . وعلى ذلك تمتد هذه الحماية الى حقوق الانتفاع والارتفاق المتفرعين عن حق الملكية للجهات المبينة ، كحقوق التطرق المتعلقة بالعمليات الحربية وبمجاري الأنهار وبالأشغال العامة وبالشوارع أو بمعنى آخر الى تكاليف مقررة على عقارات مملوكة للأفراد لمنفعة عقارات تدخل في الأملاك العامة ، وكذلك كحقوق الانتفاع الممنوحة لجمعية خيرية لانشاء مستشفى أو مدرسة على أرض تملكها المحافظة وذلك عملا بأحكام قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٨ في شأن قواعد التصرف بالمجان في العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة والذي يجيز التصرف في هذه العقارات بالمجان لأي شخص طبيعي أو معنوي بقصد تحقيق غرض ذي نفع عام .

التوسع في مدلول الموظف العام :

كما توسعت المادة ١١٩ ع في مدلول الأموال العامة توسعت أيضا المادة ١١٩ مكررا ع في مدلول الموظف العام في تطبيق أحكام الباب الرابع من قانون العقوبات.

فلم تقف فى شأن تحديد هذا المدلول عند التعريف الضيق للموظف العام فى نطاق تطبيق قانون العاملين رقم ١٩٧٨/٤٧ ولا عند التعريف الذى وضعته المحكمة الادارية العليا للموظف بانه الشخص الذى يعين بصفة مستمرة غير عارضة للمساهمة فى خدمة مرفق عام تديره الحكومة المركزية أو السلطات الادارية اللامركزية بالطريق المباشر ٠ وعلى ذلك قسم الموظفون العامون ومن اعتبر كذلك الى الفئات التالية :

١ ـ القائمون بأعباء السلطة العامة والعاملون فى الدولة ووحدات الحكم المحلى ، وتضم هذه الفئة جميع العاملين فى الوزارات ومصالحها والأجهزة الرئاسية والمركزية والمجالس القومية المتخصصة ومجلس الدولة وكافة الجهات التابعة للهيئات القضائية والنيابة الادارية ومجلسى الشعب والشورى من غير ذوى الصفة النيابية العامة ، وكذلك العاملين فى وحدات الحكم المحلى ، سواء أكانوا معينين بقرارات جمهورية أم بمقتضى قوانين التوظف الخاصة أم بقانون العاملين المدنيين فى الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، كما تضم القائمين على شئون الحزب السياسى والعاملين به (ق ٤٠/٧٧ بنظام الأحزاب السياسية) ٠

٢ ـ رؤساء واعضاء المجالس والوحدات والتنظيمات الشعبية وغيرها من ذوى الصفة النيابية العامة سواء أكانوا منتخبين أم معينين، وتضم هذه الفئة رؤساء واعضاء مجلسى الشعب والشورى المنتخبين والمعينين والمجالس الشعبية المحلية فى المحافظات ووحدات الحكم المحلى التابعة لها ٠

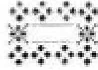
٣ ـ أفراد القوات المسلحة ،

٤ ـ كل من فوضته احدى السلطات العامة فى القيام بعمل معين وذلك فى حدود العمل المفوض فيه ، كما لو فوضت احدى الوزارات المكتب الهندسى العربى للتصميمات ، فى تصميم عمارة اسكان ادارى واتخاذ اجراءات التعاقد مع المقاولين والاشراف على التنفيذ ،

٥ ـ رؤساء وأعضاء مجالس الادارة والمديرون وسائر العاملين فى الجهات التى اعتبرت أموالها أموال عامة على النحو السابق بيانه ،

٦ ـ كل من يقوم بأداء عمل يتصل بالخدمة العامة بناء على تكليف صادر اليه بمقتضى القوانين او من موظف عام ممن تضمهم الفئات المذكورة متى كان يملك هذا التكليف بمقتضى القوانين أو النظم المقررة ، وذلك بالنسبة للعمل الذى يتم التكليف به ، كما لو كلفت هيئة الاستعلامات مترجما خارجيا بترجمة كتاب فاستولى عليه وكذلك لو كلفت المحكمة محاسبا من غير التابعين الادارة الخبراء بوزارة العدل بفحص حسابات احدى المنشآت التجارية لاستخراج مركزها المالى فاستولى على كل أو بعض موجوداتها ، على أن المهم فى الشخص الذى يكلف الغير بعمل من أعمال الخدمة العامة أن يكون ممن يملكون ذلك قانونا من بين الفئات المذكورة سلفا ، وليس شرطا ان يكون التكليف بالخدمة العامة بأجر ٠

والجدير بالذكر أن صفة الموظف العام بالمدلول الواسع الذى بينه نص المادة ١١٩ مكررا ع تضفى على أى ممن تضمنتهم الفئات المذكورة حتى لو كانت العلاقة التى تربط هؤلاء الأفراد بالجهات مؤقتة وحتى لو كانت طواعية وكذلك حتى لو كانت بغير أجر ، اذ يستوى الحكم فى هذه الحالة مع الحالة التى تكون فيها علاقة الوظيفة او الخدمة دائمة او جبرا او بأجر ٠ كما أن انتهاء الوظيفة او الخدمة او زوال الصفة لا يحول دون تطبيق أحكام الباب المشار اليه طالما أن الفعل المؤثم قد وقع فى أثناء توافر الصفة ٠



الاصلاح الادارى والتنمية

بين المشكلة والاصلاح

دراسة تحليلية نظرية

إعداد
عبد الرحمن أحمد عبد الرحمن
وكيل وزارة المديرية المالية لمحافظة القليوبية

الفصل الأول

هل توجد مشكلة ادارية فى الجهاز الادارى :

لكى ما نكون منصفين لابد من استعراض تاريخى للادارة المصرية خلال فترات زمنية حيث أن المشكلة الادارية مرتبطة بالفعل بالادارة وذلك للوصول الى زمنية هذه المشكلة ومعرفة امكانياتنا الادارية وقدراتنا فى الفترات السابقة وهل كان هناك ادارة علمية فى مصر فى فترات زمنية سابقة لذلك يمكن ان نجيب على هذا السؤال فى ضوء التعرف على :

(أ) الادارة فى عصر الفراعنة .

(ب) الادارة فى فترات الاحتلال .

(جـ) الادارة بعد الثورة :

١ ـ قبل التاميم .

٢ ـ بعد التاميم . (وحتى عام ١٩٧٥) .

٣ ـ الانفتاح الاقتصادى .

(أ) الادارة فى عصر الفراعنة :

تعتبر مصر أقدم دول العالم حضارة وممارسة لأساليب وأوجه النشاط الادارى والدليل على ذلك واضح من آثار الفراعنة مما يدل على وجود ادارة علمية وهذا مؤيد بالمخطوطات التى تركها الفراعنة من حيث القواعد والمبادىء والتعليمات وصفات القائد الادارى الذى يوضح ان المصريين ليسوا عاجزين عن ادارة مسئولياتهم .

(ب) الادارة فى فترات الاحتلال :

تعرضت مصر لغزوات واحتلال هزت الكيان الادارى ولكن استطاع محمد على أن يعيد بناء مصر وينشىء المدن والصناعات فى ضوء امكانيات القيادات الادارية وتم انشاء صناعات منها صناعة السفن والصناعات الحربية وان كان الاحتلال أوقف كثير من هذه الصناعات حتى ظهرت ثورة يوليو ١٩٥٢

(جـ) الادارة بعد الثورة :

١ ـ قبل التاميم :

كان هناك وحدات ادارية محدودة والذين امسكوا زمام المناصب الادارية كانوا حديثى العهد بالادارة اذ ان القيادات الادارية قبل الثورة من الأجانب بخلاف المنظمات الحكومية التى كانت الغالبية العظمى من المصريين كما

ان خروج بعض الاجانب من الادارة المصرية ووضع عدد قليل من المصريين فى بعض المنشآت المساهمة كمنشآت طلعت حرب وبنك مصر .

٢ ـ بعد التاميم :

بعد حرب ١٩٥٦ انسحب كثير من الأجانب وتركوا مصر تاركين اماكنهم الادارية للمصريين انفسهم الذين لم يتدربوا على ادارة المنشآت أو الأجهزة الادارية وظهرت نوعيات من المصريين المديرين غير اداريين أغلبهم من الضباط الذين تركوا خدمة الجيش ليتفرغوا للاعمال المدنية وكانت هذه العناصر من غير المتخصصين فى الادارة أو حتى مارسوا الادارة عملا فى مجال محدود .

اذن هذه الفترة التى سميت بفترة الانغلاق الادارى سيطرت فيها المفاهيم الادارية التى تقدس الشكل دون المضمون والتى ادت الى :

١ ـ الميل الى المركزية الشديدة والاحتكام الى الرأى الواحد .

٢ ـ ارتكاز وظيفة اختيار القيادات على فكرة أهل الثقة كل مؤهلاتهم الولاء السياسى .

٣ ـ اخفاء عوامل الضعف والتخلف فى الادارة المصرية وراء ظروف الاحتكار التى اتسمت بها وحدات القطاع العام .

٤ ـ شيوع فكرة القرار السياسى .

٥ ـ قصر المدى الزمنى للرؤية الادارية .

٦ ـ التماس الحلول الأسهل بدلا من الالتجاء الى الطريق الأصعب والأجدى .

٧ ـ تجمد التنظيمات الادارية ومقاومة عمليات التغيير والتجديد .

من هذا يمكن القول أن هذه الفترة وما يسبقها من أحداث خروج وهروب الأجانب والمصريين (الهجرة المصرية) ادى الى بداية ظهور المشكلة الادارية المصرية بصفة عامة فى مصر .

٣ ـ فترة الانفتاح الاقتصادى :

لا شك أنه بعد صدور قانون الانفتاح الاقتصادى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ وتعديلاته بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧ فى جمهورية مصر العربية فتح المجال للاستثمار العربى والأجنبى فى جميع الأنشطة والذى نتج عنه اتاحة الفرصة لانشاء الكثير من المشروعات التى تعتبر أغلبها فروعا لشركات عالمية متعددة الجنسيات ومن الطبيعى أن الشركات متعددت الجنسيات لا تقدم على انشاء المشروعات الاستثمارية الا بعد دراسة جدواها والتأكد من أنها سوف تعود عليها بالفائدة المجزية الأمر الذى يوضح اختلاف أهداف هذه المشروعات عن الأهداف الوطنية اذ أن هذه المشروعات فى ظل الانفتاح الاقتصادى تسعى لاستثمار أموالها فى مختلف المشروعات فى بلدان العالم ومنها مصر دون أن يكون هدفها مصلحة الوطن بصفة عامة الأمر الذى يتطلب منا دراسة هذه المشروعات قبل الموافقة على تنفيذها .

فى ضوء التحليل السابق تتوضح بالدراسة فى المراحل السابقة أن هناك كفاءة ادارية مصرية ينقصها الأسلوب العلمى مما أدى الى ظهور المشكلة الادارية وأن ظهور هذه المشكلة منذ وقت سابق لم تأخذ العناية والرعاية المطلوبة للقضاء عليها والحد منها مما يوضح أن هناك مشكلة ادارية فى مصر .

ولهذا يكون للمشكلة الادارية فى مصر عدة ظواهر واضحة وعدة جوانب متباينة أدت الى وجودها واستمرارها طيلة هذه السنوات حتى الآن .

وصف لجوانب المشكلة الادارية فى مصر :

عند دراسة أى مشكلة من المشكلات يلزم الاطلاع على العديد من البيانات والاحصاءات التى تتناول موضوع البحث وهو الجهاز الادارى للدولة .

١ - بيانات عن المشكلة :

التعرف على البيانات المتاحة المتعلقة بالمديرين المصريين والهياكل التنظيمية وقد قام الجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء بعمل دراسات على المديرين المصريين (على سبيل المثال) وتوصل الى نتائج خطيرة توضح كيف أن غالبية المديرين غير مؤهلين علميا وليس لهم خبرات واسعة تتعلق بمجال تكنيك العمل وأساليب التطوير وصفات القائد الادارى وقد نشرت هذه الدراسة فى عام ١٩٨٠ فى شكل نسب مئوية الا انه تلاحظ للباحث .

١/١ : عدم الاهتمام الكافى بالبيانات والمعلومات فى كثير من الجهات لتحليل المشكلة :

فمن مظاهر المشكلة عدم وجود وحدات متخصصة للمعلومات فى هذه الجهات وقد أدى هذا بدوره الى عدم وجود أنظمة واضحة للمعلومات وخاصة الى المستويات العليا التى تعتبر المعلومات ركنا أساسيا لنجاح تخطيطها لأعمالها ورقابتها على الوحدات التابعة لها وما من شك فى أن غياب الوحدات المتخصصة فى تجهيز البيانات والمعلومات فى اى جهة يؤدى بدوره الى انخفاض كفاءة عمليات تجهيز المعلومات والبيانات الضرورية فى هذه الجهة .

٢/١ : ضعف الامكانيات البشرية والمادية المتخصصة لأعمال البيانات والمعلومات فى كثير من الجهات :

وقد تلاحظ أن هذه الامكانيات غير مدعمة فى هذه الجهات سواء من حيث الكم أو الكيف ولما كانت أنشطة المعلومات من الأنشطة الفنية التى يتعين أن يتوفر لها المتخصصون فى علوم المعلومات من ذوى الخلفية القانونية أو الاحصائية أو الاقتصادية أو الخبرة الفنية فى مجالات تشغيل وصيانة أجهزة المعلومات أو التصنيف .

كما أن ضعف الامكانيات المادية المتاحة والمخصصة لأعمال البيانات والمعلومات فى كثير من الجهات من الأمور الواضحة فى الأجهزة الادارية والتى تستخدم أساليب التخزين اليدوى رغم أن حاجة العمل فى هذه الجهات استخدام التصوير المصغر أو أسلوب المعالجة الالكترونية .

٣/١ : عدم دقة لبيانات والمعلومات التى تنتجها مصادر المعلومات :

ان ظاهرة البيانات الخاطئة التى تنتج المعلومات من الأمور الملحوظة فى كثير من الجهات لتداخل الاختصاصات وافتقاد التنسيق وضعف الامكانيات قد أدى الى قيام جهات كثيرة بطلب بيانات بدون تنسيق بينهم مما جعل بعض الجهات تطلب بيانات بدرجة

من التفصيل مما يستحيل معها اجابة هذا الطلب مما يؤدى الى الامتناع عن ارسال البيانات أو ارسالها بأية صورة .

ومن ناحية أخرى فان ضعف الامكانيات البشرية المتاحة وعدم توفر الخبرة الكافية لدى العاملين فى اعداد وتجهيز البيانات والمعلومات أو الى تخزينها مما أدى الى ضعف هذه البيانات .

٢ - حجم المشكلة :

اذا نظرنا الى المشكلة الادارية يجب أن ننظر اليها نظرة شمولية نظامية لأن الادارة التقليدية لا تستطيع حل هذه المشاكل الادارية بمعنى أن ننظر بمفهوم نظرية النظم اذ تأخذ بالربط بين المتغيرات السلوكية والكمية لحل المشكلات الادارية المركبة والمعقدة لأنها تبحث عن ايجاد أقصى ناتج لكل من الكفاءة الانتاجية عن طريق تكامل وظائف الادارة .

ويركز الباحث على ذلك حيث أن المشكلة يجب أن تدرس من جميع النواحى والجوانب ومدى تأثيرها على الأنشطة الأخرى لأن الادارة ممتدة فى جميع أوجه النشاط ولا يمكن لأى نوع من الأعمال أن تتم بدون الادارة ومن هنا يتوضح أن حجم المشكلة ليس بالأمر السهل أو الهين فى مصر الأمر الذى تستوجب الهدوء فى تناول مختلف جوانب المشكلة الذى لا تكفى جهود فردية بل تحتاج الى جهود كثيرة ومتنوعة على مستوى عال من الخبرة والعلم .

٣ - جوانب المشكلة :

يرى الباحث أن المشكلة الادارية متعددة الجوانب أهمها :

١ - مشكلة القادة الاداريين وافتقار القائد الادارى وهو المفتاح الحقيقى للتنمية الادارية.

٢ - مشكلة الامكانيات والموارد المتاحة .

٣ - السياسات والأساليب والبيئة التى تتعايش منها المشكلة .

٤ - مشكلة سوء التنظيم فى معظم الوحدات الادارية والاقتصادية .

٥ - مشكلة المعلومات والاتصالات .

٦ - مشكلة التخطيط الشامل وما يتضمنه من التخطيط الانتاجى والتخطيط المادى وتخطيط القوى العاملة والتخطيط المالى .

٧ - مشكلة السلوك الانسانى والتنظيمى.

٨ - مشكلة الرقابة الخارجية وأثرها على التنمية الادارية وقدرات وكفاءة الجهاز الادارى .

الفصل الثانى

تقييم عام للمحاولات الاصلاح الادارى التى تمت فى الجهاز الادارى لمعالجة المشكلة الادارية :

(أ) اللجان المصرية :

١ - لجنة التطوير الادارى عقب ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ :

فى سبتمبر ٥٢ صدر المرسوم الخاص بتأليف لجنة بوزارة المالية والاقتصاد مهمتها

دراسة الأنظمة الادارية واقتراح ما تراه من اجـراءات لتحديد اختصـاصات الوزارات والمصالح وتنظيم الأعمال بما يكفل وقـوف تضخم الوظائف وانخفاض عددها مع تبسيط الاجراءات .

٢ ـ مذكرة ديوان الموظفين فى تنظيم الادارة الحكومية :

فى ديسمبر ١٩٥٧ أعد ديوان الموظفين مذكرة عن تنظيم الادارة الحكومية وطالب الديوان اتخاذ الاجراءات اللازمة لتلافى الأخطاء والعيوب الادارية التى شابت الجهاز الادارى لكن هذهالخطوة تعثرت ولم تنجح فى أداء مهمتها .

٣ ـ مذكرة نائب رئيس الجمهورية لتنظيم الاداة الحكومية عام ١٩٦١ :

فى ١٥ ديسمبر عام ١٩٦١ صدرت المذكرة رقم ٢٧ فى تنظيم الاطار العام لخطة تنظيم الادارة الحكومية كان الهدف من هذه المذكرة الوصول بالادارة الحكومية الى مستوى يمكنها من تحقيق الأهداف العامة على مستوى من الكفاية وركزت المذكرة على موضـوعات تشخيصية فى التنظيم وشئون الأفراد وطالبت المذكرة فى مستلزمات الاصـلاح الادارى التركيز على تقوية التنظيمات الشعبية والسياسية وتقوية الجهاز الحكومى وتكوينه على أساس سليم ومنسق قادر على تحقيق أهدافه وتوفير الأفراد الأكفاء لممارسة العمل الحكومى وتدريبهم وتحسين أجورهم .

٤ ـ لجنة الاصلاح الادارى عام ١٩٦٢ :

جمعت هذه اللجنة جميع التقارير السابقة عن الاصلاح ابتداء من الخبير سنكر عام١٩٥١ كذلك تقرير العمل الثورى ولازال يعمل الخبير بلوائح قديمة لكن لـم تكن لتوصيات هذه اللجنة أية آثار فى التنفيذ .

٥ ـ جهود الجهاز المركـزى للتنظيم والادارة ١٩٦٤ :

بدأ الجهاز بمحاولات لتطوير الجهاز الادارى فى هذه الفترة الا أنها لم تلق نجاحا نظرا لبداية انشاء الادارات المركزية للجهاز وعدم قدرة الجهاز فى ذلك الوقت على تحمل الدور فى الاصلاح .

٦ ـ مؤتمر الادارة عام ١٩٦٥ :

أوصى المؤتمر تطوير وتدعيم وحدات التنظيموالادارة بمختلف الأجهزة الاداريةبحيث يتضمن عناصر التنظيم وترتيب الوظائف وتخطيط القوى العاملة وتوفير الامكانيات اللازمة حتى ينهض الجهاز الادارى الذى تعمل فيه .

٧ ـ لجنة الاصلاح الادارى عام ١٩٦٨ :

وكانت مهمة هذه اللجنة التى انضم اليها عدد من أساتذة الجامعات وضع تطور علمى لتطوير الجهاز الادارى للدولة ولكن لم تنفذ توصياتها .

٨ ـ لجنة دراسة الجهاز الادارى للدولة ١٩٧٠ :

وقامت هذه اللجنة بدراسة بعض المشاكل القائمة فى ذلك الوقت ورأت أنه من الضرورى وجود جهاز متخصص ومتطور يمارس مهمة التطوير ـ لذا اقترحت تعديل تنظيم الجهاز المركزى للتنظيم والادارة لاعطائه صلاحيات أكبر لممارسة هذا الدور .

٩ ـ لجنة التنظيم الأعلى للدولة ١٩٧٥ :

وهذه اللجنة بعد أن اجتمعت عـدد من الجلسات وبعد أن جمعت العديد من البيانات لم تكمل مهمتها ولم تضع توصيات معينة يمكن الاعتماد عليها فى احداث التطوير للجهاز الادارى للدولة .

١٠ ـ ورقة أكتوبر :

تحت عنوان خريطة جديدة وثورة ادارية وضعت ورقة أكتوبر كمدخل لبداية ثـورة ادارية ولعل ما ورد فى ورقة أكتوبر ايضاح لما يجب أن يكون عليه التطوير لمختلف أجهزة الدولة .

وتعتبر استراتيجية الثورة الادارية التى رسمت عام ١٩٧٧ عن ورقة أكتوبر وتبقة لاحداث ثورة ادارية بغرض دفع جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى البلاد كأحد المجالات المطروحة للاصلاح والتعمير ـ وبالرغم من وضع برنامج تنفيذى لهذه الاستراتيجية ولتحقيق أهداف الثورة الادارية الا أن هذه الجهود لم تكتمل ولم تجد الاستجابة الكافية .

(ب) ـ الخبراء الأجانب والاصلاح الادارى :

١ ـ تقرير سنكر عام ١٩٥١ :

قدم تقريرا عن الأوضاع الناتجة فى مصر فى تلك الفترة وأوضح فى تقريره بعد دراسته أن هناك مشاكل فى :

(أ) مشاكل فى التوظف فى الخدمة العامة .

(ب) ضعف التنظيم الجيد فى الجهاز الادارى .

وطالب ضرورة اعتماد الجهاز الادارى على مسئولين عن تنفيذ الأعمال تتوافر فيهم صفات القيادة واتسامهم بسلوكيات الادارة السليمة .

٢ ـ تقرير جولك وبلك :

وهمـا خبيران فى الادارة والتنظيم استدعتهما الحكومة المصرية عام ١٩٦٢ وقاما بالتعاون مع الخبراء المصريين وتقدموا بوجهة نظرهم فى الاصلاح الادارى وكان من ضمن آرائهم .

(أ) تخفيف حدة المركزية والاتجاه الى اللامركزية .

(ب) حسن اختيار القادة الاداريين والتنمية الادارية لهم .

(جـ) تحقيق الرقابة الموضوعية وانشاء وزارة للقطاع العام .

٣ ـ تقرير البنك الدولى :

تناول هذا التقرير الوضـع الجارى فى أجهزة الدولة فى مصر والصعوبات التى تواجه التنمية الادارية والصعوبات والمشاكل التى أمكن جمعها عن التنظيم واحتمالات التطوير لها وذلك بهدف اتخاذ البنك قرارات بشأن القروض لمصر .

٤ ـ تقرير الخبير مولر الألمانى :

وقد استدعاه الرئيس الراحل محمد أنور السادات وذلك لدراسة الأوضاع الاقتصادية فى مصر واقتراح الأساليب والخطوات اللازمة لتحقيق التنمية فى أبعادها المختلفة .

تقييم لخطة الاصلاح بمعرفة اللجان والمستشارين الاجانب :

أوضحت التقارير أن هناك خلل فى التنظيم وأساليب الادارة وتعتبر هذه التقارير وجهة نظر أجنبية عن الادارة العامة المصرية ولكنها تضمنت كثيرا من الواقع نشير فى هذا المجال الى :

١ ـ أن النظرة الأجنبية عن مصر لها أبعاد مختلفة عن تلك النظرة المحلية لأن الخبراء الوافدين على مصر لهم انطباعات تنشأ عن مفاهيم الأصلية ومشاهداتهم فى البلاد التى يعملون بها أو عملوا بها .

٢ ـ كما يرى الباحث ان ما يحصلون عليه من بيانات ومعلومات يقدمها لهم الخبراء المصريون فى مصر قد لا تتصف تلك البيانات بكل الحقائق والمعلومات المتعلقة بالمشكلة الادارية أو قد لا تمثل المشكلة تمثيلا واقعيا أو قد يحاول الخبراء المصريين الى اخفاء بعض البيانات أو الحالات أو الحقائق التى قد تسيء الى سمعة البلاد .

٣ ـ أو قد يعد الخبراء تقريران تقرير رسمى والآخر غير رسمى والذى أشار الى ذلك تقرير أعده الخبير مولر الألمانى والذى اوضح أن الادارة المصرية تفتقد الى الجدية فى ممارسة دورها الادارى والتى كان لهذا التقرير أثر فى مناقشته فى المؤتمر الاقتصادى الذى دعى اليه رئيس الجمهورية فى ١٤ فبراير ١٩٨٢

رأى ونقد أجنبى :

استدعت احدى الجامعات المصرية أحد الخبراء الأجانب فى التنظيم والادارة لالقاء محاضرة عن التنمية والاصلاح حضرها الخبراء الاداريين والمهتمين بشئون التنمية الادارية وطلاب الدراسات العليا وأساتذة الجامعات المصرية واستعرض منها الخبير الأمريكى :

١ ـ المداخل العلمية المختلفة للاصلاح الادارى .

٢ ـ ثم تطرق فى حديثه عن خبراته وتجاربه عن استعداده للاجابة على أى تساؤل أو استفسار فى هذا المجال وبعد انتهاء المحاضرة حضرت وتجمعت أمامه مجموعة كبيرة من الأسئلة المكتوبة التى قرأها ثم قال ماننى آسف أننى أقضيت ساعتين فى القاء محاضرة ويبدوا اننى لم أنجح فى نقل رسالتى بوضوح لأن كل الأسئلة تدور حول كيف يمكن أن يحدث الاصلاح الادارى فى مصر ، ثم قال ان الاصلاح الادارى فى مصر أو أى بلدان العالم ليس بوصفه عصا سحرية يستطيع أى خبير أجنبى أن يصفها لكم لكى يتم الاصلاح كما انه ليست روشتة دواء تكتب لكى تصرف ويتم الاصلاح .

ان الاصلاح هو المعايشة الحقيقية للجميع ولمشاكل البيئة التى تعيش فيها أى تشخيص وتحديد للمشكلة ثم اقتراح الحلول العلمية والعملية لها ثم فى النهاية ارادة التغيير فبدون الارادة لن يتحقق الاصلاح .

ويرى الباحث فى ضوء ذلك :

١ ـ اننا مازلنا ننظر فى مصر الى الخبير الأجنبى وكأنه هو صانع المعجزات والأقدر على حل مشاكلنا المعاصرة فى وقت فيه علماء وأساتذة جامعات مصريين ومفكرين ومتخصصين .

٢ ـ يخفى على بال كل من يقوم بالاصلاح التركيز على تشخيص المشكلة الادارية تشخيصا سليما فى كافة المجالات .

٣ ـ اننا أقدر على غيرنا فى حل المشاكل .

٤ ـ البعد عن الحلول الجزئية .

٥ ـ الجدية والحزم فى الاصلاح والانفتاح لكل المشكلات .

٦ ـ ارادة التغيير لأن بالدرجة الأولى ليس مشكلات اقتصادية وانما هى مشكلات سلوكية ترتبط أساسا بتفشى العديد من انماط التعامل السلبى بين أفراد المجتمع والتى تقف دون احداث التغيير والاصلاح الادارى فى مصر

الفصل الثالث

المداخل الصحيحة للاصلاح الادارى :

ان المدخل الصحيح لمعالجة المشكلة الادارية فى مصر هو المدخل المتكامل الذى يقوم على المحاور الرئيسية الآتية :

١ ـ التعرف على ظواهر وأركان وجوانب المشكلة وابعادها وهذا هو بداية الاصلاح الادارى .

٢ ـ تنمية القيادات الادارية وتطوير أساليبها .

٣ ـ تنمية الأفراد وزيادة قدراتهم وتحليل دوافعهم للعمل والاستناد اليهم لتصميم برامج الحوافز مع وضع نظام جزئى لتخطيط القوى العاملة .

٤ ـ تنمية وتطوير الأساليب المستخدمة فى الافادة من الموارد المادية المتاحة وتدعيم الاتجاهات لتنمية مصادر جديدة لها .

٥ ـ تنمية المعارف العلمية والادارية وتطوير أساليب تعمها بالاستناد الى البحوث العلمية المنظمة .

٦ ـ تطوير نظم المعلومات والاتصالات فى أجهزة الجهاز الادارى لما لاهمية البيانات والمعلومات فى الأنشطة اليومية للمنظمات أو فى اتخاذ القرار على المستوى القومى .

٧ ـ دراسة المناخ المحيط واحداث التغيير الجذرى فى محيط العلاقات التنظيمية القائمة بين وحدات الانتاج والخدمات على أسس من تحديد الاختصاصات والمسئوليات واستنادا الى معايير الموضوعية بحيث يمكن مكافأة الكفء ومعاقبة المقصر .

متطلبات الاصلاح الادارى :

هناك محاور أساسية ينبغى أن تتوافر للاصلاح الادارى وهى :

١ ـ المناخ (البيئة العامة) .

٢ ـ الأفراد .

٣ ـ المعلومات .

٤ ـ الادارة العلمية .

فى ضوء هذه المحاور يمكن أن تعمل استراتيجية جديدة لعمليات الاصلاح الادارى فى مصر تقوم على :

١ ـ يستنبط المناخ المحيط بالوحدات الانتاجية والتنظيمية وتقليل هذه المعوقات للبيئة للعمل الادارى المنتج والهدف من ذلك هو أن تتوافر لكل وحدة ادارية المرونة الكافية وحرية الحركة بحيث يتسنى لها تحقيق

الأهداف التى يحددها المجتمع أى توفير الاستقلال التنظيمى والادارى لكل وحدة ادارية فى ظل النظام العام والقواعد والسياسات العامة التى تقررها قمة التنظيم

٢ – تنمية الأفراد الممارسين للوظائف الادارية .

٣ – تنمية المعارف والمعلومات الادارية .

٤ – ادارة علمية جديدة تتوافر عناصرها :

٤/١ اقامة بناء تنظيمى متكامل يعكس نشاطات الادارة ويهيء لها المناخ الملائم لتحقيق اهدافها الانتاجية .

٤/٢ استحداث مجموعة من السياسات والاستراتيجيات التى ترشد عملية اتخاذ القرار فى مختلف المجالات .

٤/٣ استحداث مجموعة من الوظائف الحيوية بالنسبة للتنظيم الادارى منها التخطيط الشامل والمتابعة العلمية لتقدم الأداء وتقييم الانجازات وتنمية الأفراد والنظم والأساليب .

٤/٤ تنمية قنوات الاتصال بين الادارة والمجتمع مع توافر قنوات الاتصال فيما بين أفراد التنظيم الادارى وتأمين تدفق المعلومات .

لماذا لم تنجح عمليات الاصلاح الادارى السابقة ؟

ان عمليات الاصلاح الادارى أو التطوير الادارى على مدى السنوات السابقة لم تحقق النجاح المنشود فى رفع كفاءة الأعمال الادارية لسبب بسيط هى أنها كانت تركز دائما على واحد أو آخر من جوانب المشكلة الادارية أو عنصر من العناصر المؤثرة على الادارة دون باقى العناصر .

ففى بعض الأحيان تتركز عمليات الاصلاح الادارى فى شكل اعادة التنظيم العام وتغيير العلاقات التنظيمية بين وحدات الانتاج والخدمات المختلفة وفى وقت آخر تتبلور عمليات التطوير والاصلاح الادارى فى شكل تدريب واعداد الأفراد العاملين فى المجالات الادارية المختلفة .

وفى أحيان أخرى يتخذ التطوير الادارى شكل تغيير فى اللوائح والقوانين المنظمة للنشاط الادارى بشكل عام «١٠» كما تتمثل احيانا فى تغيير مسميات الأجهزة من مؤسسة عامة الى هيئة عامة أو من مصلحة الى جهاز مركزى ولكن كل تلك المحاولات لم تكن مجدية ولم تتمكن أبدا من حل المشكلة الادارية الأساسية لأنها كانت دائما محاولات جزئية ومنعزلة عن بعضها البعض بالاضافة الى مشكلة مقاومة التغيير من العاملين بصفة عامة .

التوصيات ونتائج البحث :

١ – توصل الباحث من خلال هذه الدراسة التحليلية :

١ – ان التشخيص السليم للمشكلة الادارية فى الجهاز الادارى للدولة للوصول الى الاصلاح الادارى هو بداية لحل المشكلة

«١٠» الادارة المصرية رؤية جديدة د . على السلمى (الهيئة المصرية للكتاب) .

حلا جزريا من حيث التعرف على ظواهر وأركان وأبعاد المشكلة وذلك باستخدام الطرق العلمية لتشخيص المشكلة الادارية .

٢ – وقف استنزاف الكفاءات والمهارات الادارية فى القطاع الحكومى (الادارى) لما فى ذلك من آثار سلبية على القطاع الحكومى وعلى خطة التنمية وعلى الانجازات القومية وذلك من خلال :

(أ) تحقيق حياة كريمة فى ضوء اعادة النظر فى سياسات التوظف الحالية بحيث تشمل الأجور والحوافز ونظم الترقية وتقارير الكفاية .

(ب) تنظيم هجرة المهارات الادارية للخارج أو لشركات الاستثمار لما فى ذلك من أثر سلبى فى الأجل الطويل .

(جـ) توعية الراغبين بالعمل فى الخارج بالآثار السلبية بالعمل خارج البلاد فى المدى الطويل .

(د) تنمية الكفاءات والمهارات الادارية بصفة مستمرة ومنظمة .

(هـ) تطبيق نظام ترتيب الوظائف على كل الوحدات الادارية لما فى ذلك من احداث ثورة ادارية حقيقية وتغييرات شاملة فى النظم الوظيفية بحيث يمكن القضاء على مظاهر الشللية والمحسوبية والتقرب الى الرؤساء وفسح المجال أمام المفاهيم العلمية والتقييم الحقيقى القائم على النظام الموضوعى لكفاءة العامل .

٣ – تطوير الجهاز الادارى والقضاء على سوء التنظيم به وذلك باعادة التنظيم الذى يهدف الى تحسين الأداء الادارى والذى يقوم على أساس تغيير فى مفاهيم وأساليب عمل رجال الادارة وفى النظم بمعناها الواسع وفى المناخ والأسلوب والعادات والقيم والتوجيه السلوكى .

٤ – يجب أن تتضمن استراتيجيات التنمية الادارية العلاقات المتشابكة لمكونات السلوك الادارى والانسانى والسلوك التنظيمى من خلال النظرة الشمولية مع الحد من اعادة التنظيم الجزئى .

٥ – ادخال نظام التغيير المخطط وهو مدخل يقوم على مجابهة المشاكل الادارية والاجتماعية والتنظيمية وذلك باحداث التغيير واعادة التنظيم من خلال اجراءات محددة وبرامج وصيغ وظيفية وخطوات تنفيذية مدروسة ومحددة بتوقيعات زمنية للارتفاع بالمستوى الادارى الى مستوى أداء أعلى فى فترات زمنية محددة وهو مبدأ قادر على تقييم الأهمية النسبية للعوامل الخارجية المحيطة ويقوم على اشراك مستويات الادارة فى تشخيص المشكلة ووضع خطط العمل اللازمة لحل هذه المشاكل مع تحقيق تنمية العاملين فى القدرة على رؤية الذات والنطاق وتفهم ديناميكيات الجماعات فى العمل ومعرفة حقائق التغيير المخطط وذلك من خلال التطوير التنظيمى .

٦ – الأخذ بنظرية النظم الادارية للربط بين المتغيرات السلوكية والكمية لحل المشكلات الادارية التى تعوق التنمية حيث أن هذه النظرية تبحث عن ايجاد أقصى ناتج لكل من

الكفاءة الانتاجية (مدرسة بحوث العمليات وعلم الادارة) والرضاء (مدرسة العلوم السلوكية) عن طريق تكامل وظائف الادارة كما أنها تحقق التنمية التنظيمية وهو المدخل المنظم لاحداث تغيير مخطط بأنواعه المختلفة فى الجهاز الادارى .

من هنا يتوضح أن التدريب بأنواعه المختلفة والاستشارات الادارية والبحوث والتنمية الادارية مداخل وطرق جزئية غير شاملة فى احداث تغيير مخطط فى حل المشكلات الادارية . فبنظرية التعلم يحدث تغيير سلوكى وعقلانى وترشيدى ومن ذلك يتحقق :

١ — تنمية القيادات الادارية وتطوير أساليبهم .

٢ — تنمية الأفراد وزيادة قدراتهم .

٣ — تنمية وتطوير الأساليب المستخدمة فى الافادة من الموارد المادية المتاحة وتدعيم الاتجاهات لتنمية مصادر جديدة .

٤ — تنمية المعارف العلمية والادارية .

٥ — الاهتمام بالمناخ المحيط واحداث تغيير جذرى فى العلاقات التنظيمية القائمة بين وحدات الانتاج والخدمات على أسس من تحديد الاختصاصات والمسئوليات .

منشور عام رقم (٢) لسنة ١٩٨٤

سبق أن أصدرت هذه الوزارة المنشور العام رقم ٣ لسنة ١٩٧٨ بتنظيم تعامل الجهات الحكومية مع شركتى تسويق البترول (الجمعية التعاونية للبترول — مصر للبترول) عن مسحوباتها من المواد البترولية .

ونظرا لاتساع تعامل الجهات الحكومية المختلفة مع هاتين الشركتين ولتحقيق السيولة النقدية اللازمة لهما وتسهيلا لسداد مستحقاتهما لدى تلك الجهات وتنظيما لذلك :

تعلن وزارة المالية انه تقرر اتباع القواعد والتعليمات الآتية اعتبارا من أول يوليو ١٩٨٤ :

اولا : بالنسبة لتوريدات الوقود والزيوت وخلافه للمحطات والمخازن والمستودعات بمقار الجهات الحكومية (الشحنات الكاملة) :

١ — لا يجوز طلب توريد أى كمية الا بعد الارتباط على قيمتها على البند المختص ويشترط لصحة التوريد من جانب شركة التسويق ان يكون تنفيذا لأمر توريد مكتوب ومرقم تحدد فيه مدة التوريد القصوى والكمية وانواع المنتجات وقيمتها ورقم الارتباط وقيمته وتاريخه .

٢ — تتضمن الفواتير الصادرة من شركتى التسويق بيانات أمر التوريد وتتخذ الجهة

الاجراءات المخزنية المقررة باللوائح المالية والمخزنية بمجرد وصول الأصناف للجهة وترسل الفواتير وباقى المستندات للوحدة الحسابية المختصة مرفقة بالاستمارة (٥٠ ع.ح) لاصدار شيك السداد على ان يتم ذلك فى موعد لا يجاوز اسبوعين من تاريخ ورود الفاتورة للجهة .

٣ — تلتزم ادارة المشتريات والمخازن بكل جهة لدى استلامها منتجات احدى شركتى التسويق بامساك سجل خاص مرقم صفحاته ومختوم بخاتم شعار الجمهورية وتثبت فيه بيانات الأصناف الواردة فور كل عملية استلام وفقا لما يلى :

(أ) الرقم المسلسل .

(ب) اسم المنتج .

(جـ) الكمية الواردة .

(د) اسم شركة التسويق الموردة .

(هـ) رقم الفاتورة .

(و) قيمة الفاتورة .

(ز) تاريخ الفاتورة .

٤ — تتم متابعة اجراءات الصرف حتى اتمام السداد بمعرفة المسئول عن اصدار تلك الاوامر .

ثانيا : بالنسبة لتموين المركبات الحكومية على اختلاف انواعها من محطات الخدمة التابعة لشركتى التسويق فيتبع نظام البونات النقدية والموضح فيما يلى :

١ — تقوم شركة التسويق باصدار بونات وقود مسلسلة الأرقام محددة الكمية على النحو التالى :

(أ) بالنسبة للبنزين تكون البونات بفئات ٥ ، ١٠ ، ٢٠ ، ٣٠ ، ٤٠ لتر

(ب) بالنسبة للسولار تكون البونات بفئات ٤٠ ، ٥٠ ، ٦٠ لتر .

وذلك فى دفاتر يحوى كل دفتر منها ٢٥ « خمسة وعشرون » بونا وكل بون مقسم الى ثلاثة اجزاء أ ، ب ، ج (النموذج رقم ١ المرفق) .

— يتضمن الجزء أ : الكمية ونوع الوقود والرقم المسلسل وخاتم الجهة .

— يتضمن الجزء ب : اسم الجهة — اسم السائق — رقم بطاقته الشخصية / عائلية — رقم السيارة — تاريخ الصرف — ختم المحطة — توقيع مراقب المحطة او المتعهد — خاتم المصلحة — الرقم المسلسل .

— يتضمن الجزء ج : اسم الجهة — اسم السائق — رقم السيارة — تاريخ الصرف — توقيع السائق باستلام البون (القسمين أ ، ب) — الرقم المسلسل وهذا الجزء هو الثابت بالدفتر (كعب الدفتر) .

٢ — لا يجوز تموين المركبة بمحطات الخدمة الا بوجود قسمى البون بحيث اذا قام السائق بتقديم قسم واحد فقط لا يتم الصرف مطلقا .

٣ — لا يجوز استخدام اى بونات خارج خزان الوقود الخاص بالسيارة .

٤ — تقوم كل جهة (المشرف على المركبات أو المحطة) بتحديد كميات البونات اللازمة فى حدود الاحتياجات ربع السنوية من تلك

البونات بفئاتها المختلفة وقيمتها فى طلب يعتمد من رئيس المصلحة ويرفق باستمارة الصرف (٥٠ ع.ح) باسم شركة التسويق المختصة مع مراعاة احكام قانون ضريبة الدمغة ويتم سحب شيك بالقيمة ويسلم لمندوب ادارة المخازن الذى يقوم باستلام البونات (مقابل تسليم الشيك) مرفقا بها فاتورة بقيمتها وتجرى القيود التالية عند سحب الشيك :

من حـ / المصروفات (البند المختص) .

الى حـ / الشيكات

من حـ / المبالغ المدفوعة مقدما عن استخدامات بونات البنزين النقدية لشركة ....

الى حـ / الاستخدامات المدفوع عنها مبالغ مقدما لشركة ....

٥ ـ بمجرد ورود البونات للجهة مع فاتورة الجمعية يتعين مراجعة الارقام المسلسلة لتلك البونات وعددها ويتم ترتيبها حسب فئاتها وارقامها المسلسلة ثم تتخذ باقى الاجراءات المخزنية اللازمة باعتبار ان تلك البونات فى حكم الدفاتر ذات القيمة .

٦ ـ تقوم الوحدة الحسابية بكل جهة بمتابعة مسئول المخازن لموافاتها بصورة اذن الاضافة (استمارة ١١٢ ع.ح) مرفقا بها اصل الفاتورة الواردة من شركة التسويق المختصة فى اليوم التالى مباشرة وذلك لاضافة قيمة البونات كعهدة طرف امين المخزن المختص نظير السداد لحساب جارى دائنة بونات الوقود المدفوع عنها مبالغ مقدما على النحو التالى :

من حـ / جارى المبالغ المدينة تحت التسوية طرف امين المخزن المختص

الى حـ / جارى مبالغ دائنة تحت التسوية (البونات المدفوع عنها مبالغ مقدما) .

٧ ـ يقوم المشرف على المركبات او الحملة بالجهة باستلام دفاتر بونات الوقود وفق احتياجات التموين لمدة خمسة عشر يوما وذلك بموجب اذن صرف (١١١ ع.ح) من المخازن وتقيد عهدة شخصية طرفه .

٨ ـ يقوم المشرف على المركبات او الحملة بتسليم بونات الوقود قسمى ا ، ب من كل بون الى سائق السيارة نظير توقيع السائق على كعب البون (ج) بالتاريخ فى الخانة الخاصة بذلك وكذلك بالسجل المعد لهذا الغرض (انموذج رقم ٢) .

٩ ـ يتسلم المشرف على المركبات او الحملة يوميا القسم حرف «ب» من البونات التى تم استلام وقودها بالسيارة من السائقين موقعا عليها من المتعهد او مراقب المحطة ومختوما بخاتم محطة الخدمة ، ثم تجمع تلك البونات بعد تسجيلها فى كشف كل خمسة عشر يوما يتم اعداده من اصل + صورتين وترسل صورة منه لادارة المخازن لاتخاذ اللازم نحو تحرير اذن اضافة واذن صرف بكميات الوقود ويرسل الاصل مرفقا به القسم حرف «ب» ومعه صورة من الاستمارة ١١١ ع.ح ، ١١٢ ع.ح للوحدة الحسابية التى عليها ان تجرى القيود الآتية:

ـ من حـ / المبالغ الدائنة تحت التسوية (البونات المدفوع عنها مبالغ مقدما)

الى حـ/ المبالغ المدينة تحت التسوية طرف امين المخزن المختص .

ـ من حـ / الاستخدامات المدفوع عنها مبالغ عن استخدامات بونات البنزين النقدية لشركة ....

الى حـ / المبالغ المدفوعة مقدما عن استخدامات بونات البنزين النقدية لشركة...

وبذلك يكون رصيد المبالغ الدائنة تحت التسوية لبونات الوقود النقدية تمثل البونات الموجودة بعهدة امين المخزن وبالعهدة الشخصية طرف المشرف على المركبات او الحملة .

ثالثا : بالنسبة للزيوت والشحومات وخدمات التشحيم :

يتبع بشأنها نظام البونات الآجلة على النحو الآتى :

١ ـ تقوم الادارة المعنية بكل جهة بحصر احتياجاتها من الزيوت والشحومات وخدمات التشحيم وفق احتياجاتها الربع سنوية .

٢ ـ يتم الارتباط بتلك الاحتياجات على دفعات ربع سنوية بحيث لا تصدر اوامر توريد لدفاتر البونات الآجلة الا بعد الارتباط بقيمتها . وتصرف الكمية المحددة فى البون من الزيوت داخل خزان المركبات فقط وأى تعديل فى الكميات يجب أن يوقع عليه من الموظف المسئول .

٣ ـ دفاتر البونات الآجلة يسرى بشأنها احكام الدفاتر ذات القيمة من حيث الاستلام والاجراءات المخزنية والنشر فيما يفقد منها . كما لا يجوز اقراض هذه الدفاتر او تبادلها بين جهة واخرى وعلى المشرف على المركبات او الحملة تحديد الكميات اللازمة لكل مركبة والتوقيع على البون .

٤ ـ دفاتر البونات تسلم عهدة امين المخزن وتصرف على دفعات حسب احتياجات التشغيل للمشرف على المركبات او الحملة ليقوم بتسليمها للسائقين وتحديد الكميات اللازمة لكل مركبة وتفقيطها ثم التوقيع عليها .

٥ ـ يقوم المشرف على المركبات او الحملة بمراجعة فاتورة شركة البترول مرفقا بها البونات على السجل نموذج رقم ٣ الخاص بالزيوت والشحومات ويحرر الشهادة الادارية من أصل وثلاثة صور تفيد انها تطابق ما ورد بالسجل وانه تم استخدامها لمركبات المصلحة خلال المدة من ... الى ... ويحرر استمارة صرف مواد (استمارة ١١١ ع.ح) من أصل وثلاث صور وترسل كلها للمخازن لاستكمال الاجراءات المخزنية .

٦ ـ تقوم ادارة المخازن بمجرد استلام الأوراق (الشهادة الادارية واستمارة صرف المواد (١١١ ع.ح) بمراجعتها وتحرير اذن اضافة بها (١١٢ ع . ح) ـ واضافتها بموجبها فى دفاتر العهدة واستنزالها من عهدة المشرف على المركبات أو الحملة ومن عهدة الصنف ويحرر منها استمارة الصرف (٥٠ ع . ح) وتسلم لادارة الحسابات لاتخاذ اجراءات الصرف .

٧ — يجب الا تتجاوز الفترة من تاريخ وصول الفاتورة حتى استخراج الشيك مدة خمسة عشر يوما باى حال من الأحوال ، وسيتعرض كلّ متسبب عن التاخير للمساءلة.

احكام عامة :

١ — فى حالة تلف البونات النقدية يرجع الى شركة التسويق للتعويض عن التلف وفى حالات تصفية لوحدة الحسابية تعاد البونات وترد قيمتها للجهة اما بالنسبة لحالات فقد البون النقدى فيتحمل المتسبب بقيمته .

٢ — عدم اعادة الجزء «ب» من البون بعد صرف الوقود يعتبر فقد البون ويلتزم المسئول بسداد قيمته .

٣ — المشرف على المركبات او الحملة بالجهة مسئول عن حسن استخدام البونات بنوعيها (نقدى وآجل) ويقوم بامساك سجلّ لكل نوع من البونات (الآجل والنقدى) حسب النموذج ٢ ، ٣ المرفق .

هذا مع عدم الاخلال بالقواعد التى يتعين على كلّ جهة وضعها ترشيدا لاستهلاك الوقود والزيوت بالنسبة لمركباتها .

٤ — لا يجوز لأى جهة التعديل فى اى فاتورة من فواتير شركتى تسويق البترول اذا ما وجد ان هناك خطأ يستدعى التصحيح فى الفاتورة بل يقتضى اعادة الفاتورة للشركة بخطاب يوضح البيانات المطلوب تعديلها لتقوم الشركة بالتصحيح والتوقيع عليه واعادتها للجهة لاتخاذ اللازم .

٥ — يرفق مع الشيك الاستمارة رقم ١٦ ع·ح موضحا بها بيان تفصيل عن الفواتير المسددة بموجب الشيك .

٦ — يجب أن تعزز اعتمادات الوقود فى حالة عدم كفايتها قبل طلب اى من البونات النقدية أو الآجلة

٧ — يلغى العمل بالمنشور العام رقم ٣ لسنة ١٩٧٨ اعتبارا من ١٩٨٤/٧/١ .

وعلى السادة مديرى الحسابات ووكلائهم بالجهات مراعاة تنفيذ ذلك بكل دقة تجنبا لشكوى شركتى التسويق من تاخر سداد مستحقاتهما .

وعلى السادة المديرين الماليين بالمحافظات والمراقبين الماليين بالوزارات مراعاة متابعة تنفيذ تلك التعليمات بمعرفة الوحدات الحسابية بدائرة اشرافهم والنظر فى مساءلة المقصرين فى تنفيذ ما تقدم .

المشرف
على قطاعات الحسابات
أحمد سالم

نموذج رقم (١)
البــون النقدى لصرف الوقود

(أ)	(ب)	(ج)
مسلسل الكمية بالكتابة والنوع خاتم الجهة الكمية	اسم المصلحة اسم السائق رقم البطاقة رقم السيارة تاريخ الصرف رقم مسلسل خاتم الجهة الكمية مراقب المحطة أو المتعهد خاتم المحطة خاصة بالجهة (ب)	اسم المصلحة اسم السائق رقم السيارة تاريخ الصرف رقم مسلسل الكمية توقيع السائق (ج)

ملاحظـات :

١ — الجزء رقم (ب) يملأ بمعرفة المصلحة عدا تاريخ الصرف وتوقيع مراقب المحطة أو المتعهد وخاتم المحطة تستوفى بمعرفة محطة الخدمة .
٢ — الجزء رقم (ج) يحرر بمعرفة المصلحة ويوقع عليه من السائق وتاريخ تسلمه للتسمين (أ ، ب) من البون .
٣ — يراعى ختم القسم (أ ، ب) بخاتم شعار الجمهورية الخاص بالجهة حتى يمكن قبوله بمحطات الخدمة .

نموذج رقم (٢) (سجل إثبات)

بونات الوقود المنصرفة للركبات خلال الفترة من / / ١٩ إلى / / ١٩

(١)	(٢)	(٣)	(٤)	(٥)		(٦)	(٧)	(٨)
رقم البون	تاريخ تسليمه للسائق	رقم السيارة	اسم السائق	الكمية المنصرفة		توقيع السائق بتسليمه البون الجزء (ب)	تاريخ إعادة الجزء (ب) من البون	ملاحظات
				بنزين	سولار			

ملاحظـــات :

١ — تستوفى الخانات من الأولى حتى السادسة عند تسليم البون للسائق .

٢ — تستوفى الخانة ٧ عند ورود الجزء (ب) من البون بما يفيد تموين السيارة .

نموذج رقم (٣) (سجل الإثبات)

بونات الزيوت والشحومات المنصرفة للركبات خلال الفترة من / / ١٩ إلى / / ١٩

(١)	(٢)	(٣)	(٤)	(٥)						(٦)	
رقم البون	تاريخ الصرف للسائق	رقم السيارة	اسم السائق	زيــوت		شحومات		خدمات تشحيمية	الإجمالي	توقيع	ملاحظات
				كمية	نوع	كمية	نوع				

ملاحظـــات :

١ — تستوفى الخانات ١ — ٤ والخانة ٦ عند تسليم البون للسائق .

٢ — تستوفى الخانات رقم ٥ عند انتهاء التشحيم أو استلام الزيوت .

كتاب دورى رقم (٥٠) لسنة ١٩٨٧

سبق أن أصدرت هذه الوزارة المنشور العام رقم ٢ لسنة ١٩٨٤ فى ١١/٣/١٩٨٤ متضمنا القواعد الواجب اتباعها بالنسبة لبونات الوقود النقدية وبونات الزيوت والتشحيم الآجلة عند تعامل الجهات المختلفة مع شركتى تسويق البترول (الجمعية التعاونية للبترول - مصر للبترول) ولما كانت شركتى تسويق البترول بصدد طبع نموذج جديد لبونات التشحيم والزيوت الآجلة من ثلاث أجزاء أ ، ب ، جـ متضمنة كافة البيانات المطلوبة من حيث نوعية الكميات المنصرفة ونوع الخدمة والقيمة وفقا للنموذج الموضح فيما بعد .

تعلن وزارة المالية استبدال الفقرات ٣ ، ٤ ، ٥ ، ٦ ، ٧ من البند ثالثا من المنشور العام رقم ٢ لسنة ١٩٨٤ بالنسبة للزيوت والشحومات وخدمات التشحيم والغسيل وفقا لما يلى :

١ - تقوم شركتى التسويق بتزويد الجهات بدفاتر بونات الزيوت والتشحيم والخدمات الآجلة وفق حاجاتها وبشرط وجود الاعتمادات اللازمة لذلك بموازنتها وبدون تحصيل أى مقابل لهذه الدفاتر .

٢ - يتم اضافة هذه الدفاتر بالمخازن بكل جهة وتعتبر من الدفاتر ذات القيمة من حيث الاستلام والصرف والنشر فيما يفقد منها كما لا يجوز اقراضها .

٣ - دفاتر البونات تسلم عهدة لأمين المخزن وتصرف على دفعات حسب احتياجات التشغيل للمشرف على المركبات أو الحملة .

٤ - يقوم المشرف على المركبات بامساك السجل نموذج رقم ٣ الموضح بالمنشور العام رقم ٢ لسنة ١٩٨٤ وتقيد به بيانات الخانات ١ ، ٢ ، ٣ ، ٤ ، ٦ عند تسليمه البون للسائق على أن يكون مختوما بخاتم شعار الجمهورية أما الخانة رقم ٥ فتستوفى عند عودة السائق وتسليمه للجزء ب الذى ستوضح به الكمية والنوع والقيمة مع ضرورة اضافة القيمة على نوع الخانة رقم ٥ الموضح بالسجل نموذج رقم ٣ المشار اليه .

٥ - يقوم السائق بتسليم الجزئين أ ، ب من البون بعد استيفاء كتابة البيانات اسم المحطة ورقم المركبة والتاريخ والبطاقة ع/ش وبعد انتهاء الخدمة يقوم مندوب المحطة باستيفاء أ ، ب من حيث الكمية والقيمة ونوع الخدمة ويختم الجزء ب بخاتم المحطة مع التوقيع ويسلم للسائق الذى يقوم بدوره بتسليمه لمشرف المركبات بالجهة التابع لها - أما الجزء أ فيحتفظ به بالمحطة لتنفيذ التعليمات الخاصة بشركتى التسويق فى هذا الشأن .

٦ - على المشرف على المركبات عند تسلمه الجزء ب من السائق تسجيل باقى البيانات (الخانة رقم ٥) المتعلقة بالبون من حيث الكمية أو الخدمة والقيمة .

٧ - تقوم شركتى التسويق بتوجيه مطالباتها للجهات بموجب فاتورة مرفقا بها بيان برقم البون وتاريخه والكمية المنصرفة أو الخدمة والقيمة ..

٨ - عند ورود المطالبة للجهة يقوم المشرف على المركبات باتخاذ اجراءات المراجعة على السجل وتحرر شهادة ادارية من واقع الجزء ب من البون مقارنا بما ورد بالسجل (نموذج رقم ٣) وبالبيان الوارد مع فاتورة الشركة الطالبة التى ترد شهريا .

٩ - يرسم المشرف على المركبات الأوراق لادارة المخازن لاتخاذ الاجراءات اللازمة من حيث اضافة وخصم الزيوت ومواد التشحيم بموجب الاستمارة ١١٢ ع٠ح ، ١١١ ع٠ح واستنزال تلك البونات من عهدة المشرف على المركبات وتحرر الاستمارة ٥٠ ع٠ح ويرفق بها جميع المستندات تمهيدا لارسالها لادارة الحسابات لصرف القيمة للشركة الطالبة .

١٠ - يجب الا تتجاوز الفترة من تاريخ وصول الفاتورة حتى ارسالها لادارة الحسابات عن أسبوع وحتى استخراج الشيك اسبوع آخر بأى حال من الأحوال وسيتعرض كل متسبب عن التأخير للمساءلة .

١١ - يراعى تنفيذ باقى أحكام المنشور العام رقم ٢ لسنة ١٩٨٤ بكل دقة .

رئيس
قطاع الحسابات والمديريات المالية
محاسب /عبد اللطيف النحاس

أنموذج دفتر بونات الزيوت والشحوم الآجلة

الجمعيـة التعاونية للبترول أو شركة مصر للبترول

كتاب دورى رقم ٤ لسنة ١٩٨٧

بشأن تقارير متابعة التنفيذ الفعلى الربع سنوى للموازنة العامة للدولة

سبق لوزارة المالية اصدار المنشور العام رقم ٦ لسنة ١٩٨٦ بشأن متابعة التنفيذ الفعلى الربع سنوى للموازنة العامة للسنة المالية ٨١ / ١٩٨٧ الذى تضمن بالفقرة (ب) من (أولا) التنبيه بالتزام السادة المراقبين الماليين والمديرين بكل جهة وبالتنسيق مع الجهات المعنية ارسال مذكرة تحليلية موضحا بها أسباب التغير (النقص أو الزيادة) عن الاعتمادات المخصصة لفترة المتابعة فى موعد أقصاه اليوم الخامس عشر من الشهر التالى لفترة المتابعة .

الا أنه تبين من خلال تقارير المتابعة الفعلية التى وردت لقطاع الحسابات الختامية عن الربع الأول والنصف الأول من السنة المالية ١٩٨٧/٨٦ القصور فى ارسال تلك المذكرات التحليلية رغم اصدار الكتب الدورية أرقام ٦٧ ، ٧٠ لسنة ١٩٨٦ لتأكيد الالتزام بما جاء بمضمون المنشور العام رقم٦ لسنة ١٩٨٦ بالاضافة الى ارسال قطاع الحسابات الختامية الاستعجالات المتكررة للجهات المعنية بضرورة الالتزام بالمواعيد والبيانات المطلوبة .

لذلك تهيب وزارة المالية السادة المراقبين الماليين والمديرين الماليين والمسئولين الماليين مراعاة ما يلى بكل دقة :

- الالتزام بارسال تقارير المتابعة الفعلية فى الموعد الموضح بالمنشور العام السابق الاشارة اليه .

- ارسال المذكرات التحليلية المنوه عنها بعاليه فى الموعد الموضح بالمنشور العام المذكور .

- يتعين على السادة مندوبى وزارة المالية مراعاة الموضوعية فى عرض التغير فى نتائج التنفيذ الفعلى مقارنة بالمخطط .

- ضرورة ايضاح الاجراءات الجذرية التى اتخذتها الجهة فى شأن تنشيط حصيلة الموارد وترشيد الانفاق لما ينعكس أثرها مباشرة على تحسين عجز الموازنة .

- الاشتراك الفعال للسادة مندوبى وزارة المالية مع جهات التنفيذ فى متابعة تنفيذ هذه الاجراءات أو ضمان تصوير تقارير المتابعة على الوجه الصحيح .

ولأهمية تقارير المتابعة الفعلية وما يترتب عليها من آثار لضرورة عرضها على السلطات المختصة فى المواعيد المحددة تهيب وزارة المالية السادة المراقبين الماليين والمديرين الماليين مراعاة دقة البيانات وورود تلك التقارير فى المواعيد المحددة ويراعى ارتباط تنفيذ ذلك بما يتقرر صرفه من الكافآت والحوافز وفى نفس الوقت مساءلة المتسببين فى تأخير ارسالها عن المواعيد المحددة . كما تهيب الوزارة سرعة ارسال المذكرات التحليلية عن النصف الأول (يوليو / ديسمبر ٨٦) متضمنة التغيرات المتوقعة .

دكتور / احمد سالم

المشرف على قطاعات الحسابات

كتاب دورى رقم ٥ لسنة ١٩٨٧

بشأن اسلوب العمل لدراسة وتنفيذ تقارير الجهاز المركزى للمحاسبات

سبق لوزارة المالية اصدار الكتاب الدورى رقم (٤٩) لسنة ١٩٨٦ الذى تضمن الخطوات التفصيلية لأسلوب العمل لدراسة وتنفيذ تقارير الجهاز المركزى للمحاسبات مع الوحدات الحسابية فى ضوء ما انتهى اليه الاتفاق مع وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات فى هذا الشان تنفيذ التوصيات لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب المعتمدة من المجلس بجلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٨٦/٦/١٤

وقد تبين القصور فى تنفيذ الكتاب الدورى السابق الاشارة اليه بشان ملاحظات الجهاز المركزى للمحاسبات عن حساب ختامى السنة المالية ١٩٨٦/٨٥

ولما كان الهدف من الكتاب الدورى سالف الذكر هو تطوير اسلوب العمل لدراسة وتنفيذ تقدير الجهاز المركزى للمحاسبات لحسم الخلافات فى وجهات النظر وتنفيذ التسويات القانونية التى يطلبها الجهاز فى المواعيد المحددة مادامت تستند للموضوعية وبالتالى تصوير حساب ختامى الموازنة العامة للدولة مثلا للواقع وعلى الوجه الصحيح واحالته من الحكومة الى مجلس الشعب فى المواعيد الدستورية ٠

لذلك تهيب وزارة المالية بالسادة المديرين والمراقبين الماليين وممثل وزارة المالية الالتزام الكامل باسلوب العمل الموضح بالكتاب الدورى رقم ٤٩ لسنة ١٩٨٦ - المشار اليه وموافاة الادارات المركزية للختاميات المختصة بقطاع الحسابات الختامية بوزارة المالية بالمحاضر المنوة عنها بالفقرة الثانية منه فى موعد أقصاه ١٥ فبراير ٨٧ ليتسنى لها تضمين الحساب الختامى ما يتطلبه الأمر من تسويات تعديلية فى وقت مبكر وتقديم الحسابات الختامية للدولة الى مجلس الشعب فى المواعيد المحددة قانونا ٠

هذا ويراعى ارتباط التنفيذ السليم بما جاء بالكتاب الدورى المذكور وما يتقرر صرفه من المكافآت والحوافز وفى ذات الوقت مساءلة المتسببين عن تاخير التنفيذ طبقا لما جاء بالمنشور العام رقم ٦ لسنة ١٩٨٦ ٠

المشرف على قطاعات الحسابات

دكتور /احمد سالم

طبع بالهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية

رئيس مجلس الادارة
رمزى السيد شعبان

الهيئة العامة لشئون المطابع الاميرية
٢٦٩٦ — ١٩٨٧ — ٣٠٠٠

เดคน